Variedades de Capitalismos: Del Fin del Auge de las Materias Primas a la Pandemia

Ilán Bizberg (Coordinador) / Alberto Aziz Nassif
Carlos Barba Solano / Graciela Bensusán / Robert Boyer
Daniel Cerdas Sandí / Enrique Valencia Lomelí

Jorge Alonso

VARIEDADES DE CAPITALISMOS: DEL FIN DEL AUGE DE LAS MATERIAS PRIMAS A LA PANDEMIA.

Ilán Bizberg (coordinador)
Alberto Aziz Nassif
Carlos Barba Solano
Graciela Bensusán
Robert Boyer
Daniel Cerdas Sandí
Enrique Valencia Lomelí

La presente publicación cuenta con la lectura avalada por el Comité Editorial de la Cátedra Jorge Alonso y sus respectivos dictámenes que garantizan su calidad y relevancia académica. El responsable técnico de esta publicación es Jorge Alonso Sánchez.

Primera edición: 2025
Variedades de Capitalismos: del fin del auge de las materias primas a la pandemia.

Cátedra Interinstitucional
Universidad de Guadalajara-CIESAS-Jorge Alonso

D.R. © 2025 Ilán Bizberg

D.R. © 2025 Cátedra Jorge Alonso
Calle España 1359 / C.P. 44190 / e-mail: occte@ciesas.edu.mx

D.R. © 2025 Cooperativa Editorial Retos
San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México
Correo electrónico: gtcuter2016@gmail.com
Facebook: Retos Nodo Chiapas
Teléfono: +52-967-6749100

Coordinación editorial general: Francisco De Parres Gómez
Diseño de portada: Itzel Velazco (Invierno Azabache)
Cuidado de la edición: Francisco De Parres Gómez
Diagramación: Héctor Ríos Vega

ISBN digital: 978-607-26939-3-7

Hecho en México (Made in Mexico)

ÍNDICE

Introducción, *Ilán Bizberg, COLMEX y Alberto Aziz Nassif, CIESAS* 11
1.1 Fin del super ciclo de las commodities y ¿fin de las diferencias entre los países? 12
1.2 La pandemia y la situación presente 20
1.3 Los atisbos de trayectorias futuras 23
1.4 La estructura de la obra 29

Primera parte: Trayectorias generales 35

2. Capitalismos en crisis de América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Chile y México (2014-2021), *Enrique Valencia Lomelí, UDG* 36
2.1 Desempeño de los regímenes de acumulación (y estructura macroeconómica) (2014-2021) en perspectiva histórica: límites al dinamismo 36
2.2 La durable inserción internacional de los capitalismos de América Latina (2014-2021) 54
2.3 El Estado en los capitalismos de América Latina (2014-2021) 73
2.4 Regímenes de desigualdad extrema en los capitalismos de América Latina (2014-2021) 90
2.5 Balance general 105
2.6 Anexos 121

3. La economía política después del boom de las materias primas en América Latina, *Ilán Bizberg, COLMEX* 125
3.1 La diversidad de capitalismos en América Latina 127
3.2 La crisis actual (antes del coronavirus) 135
3.3 Observaciones finales 148

Segunda parte: Democracia y políticas públicas 156

4. Presidencialismos en tiempos de debilidad democrática: México, Brasil, Argentina y Chile, Alberto Aziz Nassif, CIESAS 157
4.1 Entrada, planteamiento 157
4.2 Presidencialismo y pandemia 161
4.3 ¿De dónde venimos? 164
4.4 Breve balance 173
4.5 Presidencialismos, populismo y polarización 176
4.6 México: del presidencialismo de minoría a un nuevo partido dominante 182
4.7 Brasil: del progresismo a la ultraderecha 193
4.8 Argentina: entre la emergencia y el decisionismo presidencial 202
4.9 Chile: hiperpresidencialismo, estallido social y nueva constitución 209

4.10 Salida, reflexiones finales ... 221
4.11 Epílogo ... 223

5. La interacción entre políticas laborales y sociales ante la pandemia: coaliciones sociopolíticas y trayectorias institucionales en cuatro países de la región, Graciela Bensusán, UAM/X y Daniel Cerdas Sandí, RSM ... 242
5.1 Introducción ... 242
5.2 Marco analítico y metodológico ... 244
5.3 El contexto socio-económico previo a la pandemia ... 251
5.4 El contexto político y su influencia en el alcance de las medidas sanitarias ... 255
5.5 Políticas sociales, laborales y económicas para atender los efectos de la crisis sanitaria ... 263
5.6 Los efectos económicos y sociales de la pandemia y las tendencias en la recuperación ... 280
5.7 Explicando las respuestas gubernamentales frente a la pandemia ... 286
5.8 Conclusiones... ... 305

6. Regímenes de salud latinoamericanos de cara a la pandemia, *Ilán Bizberg, COLMEX* ... 320
6.1 Introducción ... 320
6.2 Las trayectorias de los sistemas de salud ... 322
6.3. Sistemas de salud y gobiernos de cara a la pandemia ... 340
6.4 Conclusiones ... 353
6.5 Anexo ... 362

7. Actores y reformas sociales en cinco regímenes de bienestar duales de América Latina: Brasil, Colombia, México, Panamá y Venezuela, *Carlos Barba Solano, UDG y Enrique Valencia Lomelí, UDG* ... 365
7.1 Características de los RBD de AL durante la etapa ... 366
7.2 Las brechas de bienestar entre los RBD en los años 1970 y 1980 ... 367
7.3 Las reformas a los sistemas de pensiones y de salud, y la creación de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) ... 370
7.4 El impacto de las reformas ... 399
7.5 Epílogo: El Impacto de la pandemia de COVID-19 en estos regímenes ... 407

Tercera parte: El nuevo contexto geo-economico mundial y el caso de Corea como contraste a los esfuerzos de desarrollo del continente Latinoamericano 429

8. Corea del Sur en Contexto COVID 19, *Enrique Valencia Lomelí, UDG* 430
8.1 Introducción: capitalismos 2020 en contexto COVID 430
8.2 Capitalismo coreano: más allá del Estado desarrollista 432
8.3 Impactos de la COVID en Corea 2020 434
8.4Estrategia sanitaria coreana ante la COVID-19 436
8.5 Estrategia económica coreana ante la COVID 19 456
8.6 Estrategia social coreana ante la COVID 19 464
8.7 Balance sintético: fortalezas y debilidades del capitalismo coreano en contexto COVID 476

9. ¿Hacía donde va la hegemonía estadounidense? Una perspectiva histórica, *Robert Boyer, IDA* 494
9.1 El periodo después de la Segunda Guerra Mundial: una hegemonía asumida 495
9.2 Una recomposición progresiva de las fuentes económicas de la hegemonía 501
9.3 Fortalezas y debilidades del liderazgo de Estados Unidos en la década de 2020 508
9.4 Conclusión 516

1. Introducción

Ilán Bizberg, COLMEX y
Alberto Aziz Nassif, CIESAS

Este libro ha sido escrito en circunstancias completamente distintas a la que existían cuando inició el proyecto sobre *Diversidad de los Capitalismos en América Latina* en 2010. En ese momento parecía que estaban efectivamente delineándose en los países de América Latina los cuatro tipos de capitalismo que hemos descrito en varios de los textos que hemos producido. Había una cierta coherencia entre las distintas dimensiones que determinan un tipo de modelo económico y que hemos definido como: 1. La forma de integración a la economía mundial; 2. El modo de acumulación: lo que produce un país, así como la forma en que distribuye la riqueza entre ganancias y salarios; 3. La intervención del Estado en la economía y el tipo de presidencialismo a través del cual se establece el tipo de gobierno en cada país; 4. La coalición de actores y, finalmente 5. La relación salarial, que interpreta esta coalición y que da lugar a un compromiso social específico.

Con base en esas distintas dimensiones de análisis, identificamos cuatro tipos de modelos de capitalismos que los países del continente implementaron durante el periodo del boom de las *commodities*. La coherencia (respecto a lo que pasó luego, en la segunda década del siglo XXI con la crisis de las sub-primes y su efecto sobre las economías de China e India, que concluyeron con el super-ciclo de las *commodities*), que nos había permitido definir cuatro tipos de capitalismo: un modelo de subcontratación internacional en el caso mexicano, un socio-desarrollismo en los casos argentino y brasileño, un rentismo liberal en el caso chileno, colombiano y peruano, y en contraste un rentismo redistributivo en los casos de Ecuador y Bolivia, se perdió, o al menos entró en una fase de ajuste.

Durante los primeros 15 años del siglo XXI, el crecimiento económico y la distribución del ingreso mejoraron en América Latina a ritmos que no se había visto desde la época dorada del capitalismo de las décadas que van de los años cincuenta hasta los setenta. Detrás de la aparente homogeneidad de la forma en que este auge afectó a América Latina, hubo importantes

diferencias. Algunos países crecieron principalmente con base en la exportación de productos básicos, otros; gracias a una combinación de exportaciones y expansión del mercado interno a través de la redistribución, otros más, ensamblando productos manufacturados para su exportación, como puede verse claramente en el capítulo escrito por Enrique Valencia. Por otro lado, algunos países basaron el crecimiento principalmente en la dinámica del mercado, con escasa intervención del Estado, y establecieron una fuerte dependencia de los beneficios del sector privado que hizo reinversiones en la economía. Otros países se centraron en una fuerte inversión estatal y en la redistribución de una parte de los beneficios excepcionales de la exportación de materias primas, con el fin de ampliar el mercado interior.

En el primer libro de nuestro equipo /[1] y en el libro *Diversity of Capitalisms in Latin America*, las jerarquías en cada tipo de capitalismo parecía que estaban bien establecidas: la economía de subcontratación internacional y el rentismo liberal se definieron como economías orientadas hacia el exterior, en las cuales se privilegiaban las ganancias frente a los salarios, y se aplicó la represión salarial. En la medida en que esta estrategia depende fuertemente de las exportaciones de productos ensamblados o materias primas, se basan en la inversión extranjera, el compromiso social es con los grandes grupos económicos nacionales o extranjeros. Por el contrario, en los países en los que se implementó un modelo económico socio-desarrollista o un rentismo redistributivo, hubo un compromiso social entre movimientos populares y gobierno, pero también entre el gobierno y los sectores exportadores, en un intento por equilibrar tres componentes: mercado externo e interno, ganancias con salarios, demanda interna y externa. Los grandes capitales extranjeros y nacionales y el sector financiero aportaron parte de los recursos, obtenidos por medio de impuestos y regalías, necesarios para que el Estado aumentara el gasto público, tanto en la infraestructura requerida para una re-industrialización del país, como para aumentar la demanda interna dirigida a consumir los productos que la industria nacional producía; fue una especie de reedición del pacto nacional popular del

1. Variedades del Capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile, El Colegio de México, Ciudad de México, 2015.

período de sustitución de importaciones.

Esta tipología se elaboró con base en una formalización o estilización de la situación concreta de diferentes países, lo que significa que ningún país en concreto coincidía con ningún tipo ideal, sino que los países se acercan -más o menos- al tipo y lo hacen en determinados momentos del tiempo. Por ejemplo, mientras México ha estado cerca del modelo de subcontratación internacional durante los últimos 30 años, e incluso lo sigue estando en el gobierno actual de Morena, por su parte, Brasil y Argentina, que estuvieron cercanos al modelo socio-desarrollista durante las dos primeras presidencias de Lula da Silva y la primera de Dilma Rousseff, así como durante los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner en Argentina; posteriormente hubo fuertes cambios que han cambiado el perfil de ese modelo, sobre todo a partir del golpe parlamentario a Dilma Rousseff, así como con la presidencia de Bolsonaro, en el caso brasileño, y con el gobierno de Macri, en el argentino. El cambio se estableció en un cambio de las prioridades del gobierno para favorecer a los sectores del capital y debilitar las reglas laborales que propiciaron una fuerte flexibilización con algunas reformas legislativas en Brasil. En otro sentido, en Argentina se dio un fuerte endeudamiento que metió al país en compromisos financieros en los que quedó atrapado, incluso con el regreso del gobierno peronista.

Queremos desarrollar tres problemáticas que se tratan en el libro, para establecer los principales ejes de análisis que hemos trabajado: una explicación de lo que pasa después de ciclo de precios altos de las *commodities*; las formas en las que se hizo frente a la crisis que dejó la pandemia del COVID-19, y las trayectorias de futuro.

1.1 Fin del super ciclo de las commodities y ¿fin de las diferencias entre los países?

El fin del super ciclo de las materias primas ha tenido fuertes efectos sobre los distintos países que dependían de la exportación de materias primas, que trajo como consecuencia la llegada de fuertes cantidades de divisas. Con esas ganancias se llevó a cabo una mayor distribución y un aumento de la demanda agregada, se incrementaron considerablemente las impor-

taciones, que ahora se han restringido. Por otra parte, los gobiernos de esos países incurrieron en fuertes déficits fiscales para financiar sus inversiones en la economía y en los sistemas de protección social, que eran colmados por el aumento de los recursos provenientes de los impuestos y de royalties, así como de los ingresos de sus propias empresas exportadoras, y cuando cambió el ciclo tuvieron que aplicar importantes medidas de austeridad. Este cambio se debió a que en la mayoría de los países no hubo margen de maniobra una vez que terminó el boom de las *commodities*, y en vez de implementar políticas contra cíclicas, impusieron medidas de austeridad, en un esquema bien descrito por Salama (2015) y Ocampo (2017). Los países que implementaron un modelo económico socio-desarrollista, fueron los más afectados: Brasil y Argentina, cuando unos años antes parecían haber encontrado una vía de desarrollo con igualdad, con una situación de crecimiento acelerado, así como una reducción de la desigualdad y de la pobreza. La crisis económica llevó, en el caso de Brasil, a una crisis política que desembocó en el *impeachment*, que fue considerado como un golpe legislativo en los márgenes de la legalidad contra la presidenta Dilma Rousseff; una situación que se agravó aún más por la crisis sanitaria.

Hay que aclarar que, si bien en el caso de las economías de Brasil y de Argentina, hubo cambios importantes de política económica por las alternancias en el gobierno, éstos estuvieron precedidos por el relativo fracaso de la estrategia económica. Hemos argumentado que esto no es sólo el resultado de políticas económicas erróneas, como las descritas de forma acertada por los macroeconomistas, Salama (2017) y Marques Pereira y Lo Vuolo (2021), y Fritz (2021), ni tampoco por la debilidad de las instituciones, como describe el neo-institucionalismo económico, sino principalmente por las débiles, frágiles o inexistentes alianzas desarrollistas. Nuestro planteamiento está en sintonía con los análisis de Cardoso y Faletto (1969), Bresser Pereira (2023), Robert Boyer (2015), que apuntan hacia ese entramado político y económico para explicar el fracaso del continente para desarrollarse. Es la incapacidad para construir coaliciones duraderas lo que explica el fracaso de los muchos países latinoamericanos para mantenerse en una senda de desarrollo con equidad. Hemos argumentado cómo la principal razón por la que Brasil pasó por una crisis económica, social y política tan grave desde el "impeachment" a Dilma Rousseff y durante el

gobierno de Bolsonaro, es que el pacto sociopolítico se rompió, y que los gobiernos entrantes tomaron medidas económicas totalmente opuestas que no se basaron en lo que se había logrado hasta entonces [2]. Esto también ocurrió con el gobierno de Macri, posterior al de Cristina Kirchner, que dejó al país con una enorme deuda externa y una pobreza galopante, cuando el gobierno anterior había ido reembolsando su deuda y había reducido la pobreza considerablemente.

El hecho de que la economía brasileña estuviera fuertemente financiarizada y que hubiera mantenido altas tasas de interés para atraer capital extranjero, tuvo como consecuencia que a pesar de las intentos por parte de los gobiernos desarrollistas para que el país profundizara su industrialización por medio de subsidios, préstamos y aumento de la demanda interna mediante los aumentos de salarios mínimos, la formalización de los empleos, la inversión en el sistema de protección social los empresarios escogieron invertir en bonos del gobierno o acciones de las grandes empresas más que en la industria. También influyó en este resultado, la entrada masiva de divisas resultado del boom de exportaciones de bienes primarios, que no fue neutralizada por el banco central y el gobierno, que condujeron a la sobrevaluación de la moneda y al auge de las importaciones; el auge de la demanda impulsada por las políticas redistributivas del gobierno se tradujo en el aumento de las importaciones de todo tipo de bienes, lo cual -una vez que terminó el boom exportador- llevó al déficit de la balanza comercial y de cuenta corriente que terminó en medidas de austeridad. Con esto último, no sólo se concluyó con el modelo económico socio-desarrollista, sino que se debilitó la base social de apoyo del gobierno, lo cual favoreció las condiciones políticas para que la derecha diera un golpe parlamentario a Dilma Rousseff en 2016, y ascendiera al poder su vicepresidente, Michel Temer, un personaje que representaba los intereses del agro, a los minero-exportadores y a los financieros.

En el caso de Argentina el modelo socio-desarrollista fracasó de manera similar, aunque no resultó en un golpe parlamentario, sino en unas elecciones que perdió el peronismo. Desde el inicio del segundo mandato de

2. En el segundo libro que publicamos sobre esta problemática, Variedades de capitalismos en crisis, (2021), hay un capítulo de Alberto Aziz Nassif , "Democracias en crisis: México y Brasil", (pp.137-184), en donde se explica la naturaleza de la crisis por la que atravesó Brasil en esos años y que se caracterizó como "catastrófica".

Fernández de Kirchner, las cuentas externas comenzaron a deteriorarse debido al fuerte crecimiento de la economía, lo que aumentó las importaciones significativamente, lo cual, a su vez, generó expectativas de devaluación, fuga de capitales, escasez de divisas y, por último, una espiral inflacionaria que afectó los salarios de los sectores de menores ingresos, lo que desencadenó un fuerte conflicto redistributivo. La ruptura del acuerdo tácito (aunque conflictivo) entre exportadores y sectores orientados al mercado interno y fuerzas populares, tuvo que esperar hasta las elecciones de 2015, cuando los sectores agroindustrial y financiero, así como las clases medias, apoyaron la elección de Mauricio Macri.

Uno de los argumentos principales de los tres libros que anteceden al que el lector tiene en sus manos, y que vale para el actual, es que el fracaso de ambos capitalismos socio-desarrollistas fue su incapacidad de encontrar un compromiso fundamental entre la exportación de materias primas y la industrialización que llevaría a cerrar la brecha entre estos países y los desarrollados. Detrás de ese fracaso, encontramos un pacto social que funcionó bien durante las dos primeras presidencias de Lula da Silva y, en parte, durante la primera presidencia de Dilma, así como durante la presidencia de Néstor Kirchner y (en parte) la de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, cuando el Estado impulsó un compromiso tácito entre los intereses de los sectores exportadores minero y agrícola, el sector financiero y las clases trabajadoras. El fin del super ciclo de las *commodities* destruyó este frágil compromiso que existía en Brasil, que se habían beneficiado de las políticas emprendidas por los gobiernos de Lula. De hecho, Lula logró implementar un pacto contradictorio que beneficiaba a las clases populares a través de la redistribución (aumento del salario mínimo, asistencia social y crédito al consumo), así como a los agroexportadores y financieros (sobrevaloración del real, altas tasas de interés de los bonos del gobierno, libre circulación de capitales e inclusión de la población en el circuito financiero a través de préstamos). Los empresarios que producían para el mercado interno también se beneficiaron de esta situación gracias al aumento de la demanda interna.

El caso de Argentina es similar a pesar de que se caracterizó por una tensa relación entre los sectores agroexportador y financiero y el gobierno, durante los gobiernos tanto de Néstor Kirchner como de Cristina Fernán-

dez de Kirchner. No obstante, a lo largo de los primeros años de ambos gobiernos, el superciclo de las materias primas permitió que todos se beneficiaran, como sucedió en Brasil. Mientras que durante el gobierno de Néstor Kirchner la devaluación y la capacidad ociosa de la industria debidas a la crisis del fin de la convertibilidad, además del auge de las materias primas, beneficiaron a industriales, trabajadores y agroexportadores gracias al crecimiento de la economía y al aumento de la demanda externa e interna. La situación cambió con la crisis mundial de 2008, y se volvió imposible evitar choques significativos entre los tres sectores mencionados.

De esa manera, los siguientes gobiernos en Brasil y Argentina, que llegaron a partir de mediados de la segunda década del siglo XXI, alteraron tanto la jerarquía del modo capitalista socio-desarrollista, como la complementariedad entre sus distintas dimensiones. En Argentina ganó las elecciones un partido de centro derecha que implementó políticas totalmente contrarias a las que se venían aplicando, orientándose hacia el mercado externo. En Brasil, hubo un cambio igualmente radical, incluso mediante un golpe parlamentario y su sustitución por un vicepresidente de un partido de derecha. Luego se eligió, en 2018, al ultraderechista Bolsonaro. En todos estos casos, el sector popular fue expulsado del compromiso social y, la jerarquía del modelo fue diametralmente opuesta a la que se había llevado anteriormente: orientada hacia el exterior, favoreciendo los intereses de los exportadores de *commodities* y al sector financiero, y desmantelando los beneficios que habían conseguido las clases populares. Esto también desarticuló la complementariedad entre las distintas dimensiones que constituyen el tipo de capitalismo que se intentaba implementar en esos países. El modo de acumulación se reorientó hacia las ganancias e inversiones, más que al consumo; se subordinó la economía nacional al mercado internacional; el Estado redujo su intervención, y la relación salarial pasó de una expansión a políticas restrictivas y reducción de la inversión en el sistema de protección social.

Tanto, en Argentina, como en Brasil, la elección de Macri en 2016 y la destitución de Dilma y su sustitución por Michel Temer en el mismo año, significó un cambio radical del compromiso social que existía en esos dos países, básicamente se excluyó al sector popular del pacto. Se pasó de una situación de compromiso entre Estado, grupos exportadores y financieros

y clases populares, a uno que giraba exclusivamente entre los dos primeros. El resultado fue en el caso de Argentina un aumento vertiginoso de la deuda externa del país, la desinversión en el sistema de protección social, el aumento de la pobreza, y finalmente a una crisis económica y una complicada renegociación con el FMI del nuevo gobierno peronista que ganó las elecciones en 2018. La situación de crisis económica que enfrentó el gobierno de Alberto Fernández a partir de la pandemia no permitió que el gobierno peronista lograra modificar la orientación de la economía, lo que generó fuertes presiones por parte de sus bases obreras y populares, y un rompimiento en la cúpula del ejecutivo, entre el presidente Fernández y la vicepresidenta Fernández de Kirchner, esta última estrechamente ligada a las fuerzas sociales peronistas que se oponían al acuerdo con el FMI y su consecuente política de austeridad. Esta circunstancia se agravó por la crisis que sanitaria, a pesar de que este país, llevó a cabo unos de los planes de apoyo a los trabajadores formales e informales más importantes del continente. Por ejemplo, se prohibió a las empresas despedir a sus trabajadores, pero correlativamente el Estado pagó sus salarios y apoyó fuertemente a las pequeñas, medianas, e incluso, grandes empresas con subsidios; una situación que replicaba lo que hicieron la mayoría de los países europeos, como se describe en el texto de Graciela Bensusán y Daniel Cerdás. Esto contribuyó a que, a pesar de que este país hubiera sufrido una mortandad mayor a lo que se hubiera podido esperar, la situación se complicó por dos factores, uno fue la desinversión en el sistema de salud en el segundo de los gobiernos de Cristina Fernández y, sobre todo, en el gobierno de Macri, y otro su heterogeneidad estructural, como se analiza en el capítulo de Ilán Bizberg[3].

Las dificultades que la mayoría de los países de América Latina han estado soportando debido a la caída de los precios de las materias primas plantean cuestiones importantes sobre cómo analizar sus diversas trayectorias. Si los problemas de estos países se pueden explicar simplemente por su dependencia de la demanda y el precio de las materias primas, o por sus instituciones defectuosas o débiles, entonces, de hecho, se podría considerar que todos ellos encajan en un mismo tipo de capitalismo. No obstante, el presente análisis ha defendido una idea alternativa: que se pueden identifi-

3. Ver Capítulo 6 de Ilán Bizberg

car grupos de países que difieren en su tipo de capitalismo en función de lo que producen y exportan, de cómo se distribuyen las ganancias económicas, del carácter de la intervención del Estado y, finalmente, del pacto social subyacente y su sistema de gobierno presidencial. Desde esta perspectiva, lo que en última instancia determina la profundización de los efectos de la recesión económica en términos sociales y políticos es la ruptura del pacto social que definía el modelo de desarrollo o el tipo de capitalismo imperante. Y, en ese sentido, se mantienen las diferencias de los países en la crisis, como lo analizamos en el libro *Las Variedades del Capitalismo en Crisis*.

Paradójicamente, en contraste con lo sucedido en las economías socio-desarrollistas, México, así como los países puramente rentistas, Perú, Colombia y Chile, se vieron menos afectados. Bolivia, Perú y Chile siguieron creciendo después de 2014, aunque con mayor lentitud. Además, en estos países, el choque externo no dio lugar a una crisis social y política, aunque se discute por ejemplo que en Chile se produjo un estallido social considerable a finales de 2019 que abrió el cauce para la llegada de un gobiernos de izquierda. También en Perú hubo un cambio político de este estilo, con la llegada de Pedro Castillo a la presidencia, aunque no estuvo precedido de manifestaciones, sí lo fue de la pandemia que afectó enormemente a este país. El resultado de este cambio no fue la apertura de nuevas perspectivas para el país, sino por lo contrario, la acentuación de una crisis de gobernabilidad rampante que el país ha estado sufriendo desde hace décadas, como lo describe Alberto Aziz Nassif en este libro.

A pesar de que los capitalismos rentistas redistributivos pueden ser considerados como más dependientes de sus cuentas externas, ya que el apoyo al gobierno depende más directamente de la redistribución de los ingresos provenientes de las exportaciones, y pueden conducir a la deslegitimación del gobierno, se puede argumentar, por el contrario, que pueden resistir cuando los gobiernos forjan una relación sólida con las organizaciones sociales que forman parte de un proyecto político en vez de una relación clientelar. Esta situación se puede observar en el caso de Bolivia, que tuvo una condición más resiliente. Este país resistió mejor al fin del boom de sus exportaciones, en la medida en que el gobierno mantiene una relación más sólida con sus bases sociales y, por lo tanto, el compromiso social ha prevalecido. El gobierno de Evo Morales mantuvo el crecimiento eco-

nómico durante más de 5 años tras el fin del auge de las materias primas, a pesar de que los economistas predijeron dificultades mucho antes, debido a dos decisiones; su política de mantener un tipo de cambio alto mientras los recursos de exportación caían y a su estrategia gubernamental de gastar las reservas acumuladas durante el boom. La crisis en la que cayó este país fue más bien política, por el intento de Evo Morales por reelegirse por tercera ocasión después de haber perdido un referéndum. No obstante, el gobierno que ganó la presidencia era de la misma coalición política, fue Luis Arce, quien había sido el secretario de economía durante los dos periodos presidenciales de Morales. Siguió con una política económica muy cercana a la que había implementado en el pasado reciente, a pesar de tener menos entradas de divisas, pero contó con el apoyo popular.

Uno de los países en los que se estaba implementando un modelo rentista distributivo y en el cual el fin del ciclo de las *commodities* cambió totalmente la situación fue Ecuador. Lenín Moreno, del mismo partido de Correa, implementó políticas completamente contrarias a las que había impulsado el gobierno anterior. En gran medida las dificultades de este país se deben al hecho de que su economía tiene como moneda el dólar y, por ende, no tiene una política monetaria propia, lo que implica que la cantidad monetaria que existe en el mercado es la cantidad de dólares que entran por las exportaciones; no tiene la posibilidad de devaluar, ni de aplicar una política anti-cíclica usando su propia moneda. Esta situación obligó al gobierno de Lenín Moreno a aplicar medidas de austeridad desde el inicio de su mandato, lo que provocó una pérdida total de la base social que había apoyado al gobierno de Correa en la década anterior. De hecho, Correa había perdido parte de su base popular, el poderoso movimiento indígena, organizado en el CONAIE, por causa de ciertos grandes proyectos llevados a cabo en zonas protegidas, notablemente la del parque Yasuní.

Finalmente, en el caso mexicano existe una gran inercia del modelo económico, a pesar del cambio de gobierno y de algunas medidas de inversión en infraestructura y redistributivas, así como legislativas. En el gobierno de Morena se han aumentado significativamente los salarios mínimos, se legisló a favor de la prohibición del *out-sourcing*; se hizo una importante reforma laboral que cambió el régimen del trabajo y ha llevado a que muchos de los antiguos sindicatos se están ajustando (los más po-

derosos, el de maestros y el petrolero) a las nuevas condiciones como la obligación de legitimar los contratos colectivos de trabajo mediante el voto secreto y directo de los trabajadores, como se podrá leer en el capítulo de Graciela Bensusán y Daniel Cerdás. Por otra parte, hay una continuación significativa del modelo económico definida por un Tratado de Libre Comercio, que se renegoció para quedar como un nuevo tratado, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Este acuerdo comercial ha significado contar con fuertes inversiones extranjeras en el país basadas en que México ofrezca una plataforma de ensamble manufacturero con poco valor agregado (con más o menos integración doméstica cuya excepción es la industria automotriz; muchas de las principales empresas automotrices han instalado sus armadoras en el país). No se ha querido cuestionar este modelo por el impacto que tendría sobre el empleo que ya se ha generado a nivel nacional, pero aún más fuertemente a nivel regional. A pesar de que hay fuertes inversiones en la industria petrolera (la refinería Dos Bocas en Tabasco) y los trenes (el tren Maya y el transísmico), no se ha implementado una política industrial para fomentar un proceso de mejora o escalamiento productivo de la maquila a la producción industrial doméstica a lo largo de las cadenas productivas, no se está estimulando una mayor integración de los componentes de mayor valor agregado ya sea producidos por las empresas extranjeras o nacionales; otro ejemplo, es la muy limitada la inversión en ciencia y tecnología que contrasta con lo que hizo Corea del Sur hace varias décadas.

1.2 La pandemia y la situación presente.

América Latina, así como el resto del mundo, están saliendo de la crisis sanitaria generada por la pandemia, que afecto fuertemente la economía, la política y las relaciones sociales; además de que se mantendrán bajos los precios de las *commodities*, y altas las tasas de interés, en los próximos años. En algunos de los países que habían girado hacia la derecha, se dio el retorno de partidos de izquierda, como en Colombia y México. Sin embargo, a excepción de México, los gobiernos no tienen mayoría en el congreso, lo que implica dificultades considerables para gobernar, como discute Alberto

Aziz Nassif en este libro, lo cual implica que, aunque intenten llevar a cabo reformas importantes a la economía, la sociedad o la política, están bloqueados; de hecho, eso sucede con los dos gobiernos que intentan transformaciones más audaces: Colombia y Chile.

En el caso específico de Brasil, Lula da Silva regresa a la presidencia, con el congreso en manos del partido de Bolsonaro y varios de los estados más importantes controlados por partidos afines al expresidente. Por otra parte, este país está saliendo de una catastrófica presidencia de ultraderecha, en la cual tanto el gobierno de Temer, pero sobre todo el de Bolsonaro, no sólo reorientaron la economía hacia el beneficio de los actores exportadores y financieros, a costa de los salarios y de la redistribución, sino que se han impuesto restricciones constitucionales al gasto social, a la acción sindical, y se ha flexibilizado el mercado de trabajo, al grado de que algunos autores han escrito que se produjo la mexicanización del sistema de relaciones industriales brasileño, como lo analizan Graciela Bensusán y Daniel Cerdás en el libro anterior, *Variedades de Capitalismo en Crisis*. Además de que se dio manos libres a los intereses agropecuarios y minerales para destruir los ecosistemas; todo ello acompañado de una ola de violencia que ha llevado a asesinato de numerosos indígenas y defensores del medio ambiente y de los derechos sociales.

Por otra parte, se debilitó al Sistema único de Salud (SUS), lo cual repercutió gravemente su desempeño durante la pandemia y posteriormente. A la paulatina privatización del sector salud que se venía dando desde el inicio de la instalación del SUS debida a la débil regulación del sistema privado, algo que no previó la constitución de 1988, se añadió la desinversión del sistema durante los gobiernos de Temer y Bolsonaro. Como un agravante hubo un manejo totalmente irresponsable de la pandemia por parte de Bolsonaro, lo que llevó a que Brasil fuera uno de los países con un mayor número de decesos en el mundo; situación que hubiera sido aún más grave de no haber tenido el SUS, y de forma particular contar con una estructura descentralizada del sistema de salud, lo cual posibilitó que algunos gobernadores estatales y que ciertos organismos que producen vacunas y medicinas, llevaran a cabo medidas adecuadas para enfrentar la pandemia; como se discute en el capítulo de Ilán Bizberg.

Resulta muy significativo que, a pesar de la desinversión en salud y

educación, y la militarización de la vida pública, Bolsonaro no tuvo más opción que continuar con el programa Bolsa Familia, e incluso a aumentar el monto de las transferencias monetarias: de 190 reales a 400. Durante la pandemia, por presiones del Congreso, el gobierno otorgó 600 reales a más de 50 millones de brasileños durante 5 meses, con lo que se logró un descenso de la pobreza durante un corto tiempo, porque luego aumentó fuertemente. En el último año de su gobierno, 2022, Bolsonaro cambió el nombre a este programa, denominándolo "Auxilio Brasil" y otorgó los mismos 600 reales a sus beneficiados con fines claramente electorales, pues fijó como fecha de termino luego de las elecciones; fracasó en su intento porque perdió las elecciones frente a Lula da Silva.

Aunque con las elecciones del 2019 regresa el peronismo a la presidencia de la República Argentina, con Alberto Fernández en la presidencia y Cristina Kirchner en la vicepresidencia, lo hace en condiciones totalmente distintas a las que existían en la primera década del siglo XXI, lo que ha impedido al gobierno re-editar el modelo socio-desarrollista. En primer lugar, el gobierno de Fernández tuvo que lidiar con la irresponsable política de endeudamiento del gobierno de Macri y del propio FMI; una enorme deuda externa que se había acumulado en los años previos a la pandemia. A pesar de que logró renegociar un acuerdo con el FMI, no lo hizo de manera muy favorable, porque tuvo que imponer una cura de austeridad que impactó de manera fuerte el empleo, produjo la inflación y la devaluación de la moneda, como se muestran en el capítulo de Enrique Valencia. Por otra parte, el gobierno de Alberto Fernández tuvo que enfrentarse a la pandemia casi al inicio de su administración. Como se discute en el capítulo de Bensusán y Sandí, fue uno de los gobiernos que más gastaron en apoyar la economía, tanto la formal, como la informal. Hay que tomar en cuenta que el confinamiento en este país fue de los más estrictos del continente en tanto que tiene una de las mayores proporciones de adultos mayores de la región. Y, a pesar de estas medidas y de la eficacia del sistema de salud de Argentina, el desempeño sanitario durante la pandemia no fue tan exitoso como se hubiera esperado, en parte por la desigualdad que existe en el sistema de salud, como se discute en el capítulo de Ilán Bizberg.

En el caso mexicano, asistimos a una situación contraria, la perpetuación de un sistema económico totalmente disfuncional que no promueve

la profundización de las cadenas productivas para agregar más valor a las manufacturas que se producen. A pesar del cambio de gobierno en 2018, que dio lugar al primer gobierno de izquierda desde la transición política iniciada en 1977. El nuevo gobierno del partido Morena renegoció el T-MEC más o menos en los mismos términos que los que existían anteriormente y que limitan al país a una economía de subcontratación internacional. Esto a pesar de que existe una cierta modificación de la política económica, una primera base de política industrial, dado que el gobierno de AMLO invirtió fuertemente en infraestructura, sin embargo, no está claro aún cuáles serán los resultados de estas inversiones en un mediano plazo. Hubo críticas al gobierno que encabeza AMLO porque algunas de sus inversiones van en contra de la transición ecológica y del medio ambiente: se invirtió en una refinería nueva, en el tren transístmico y en el tren Maya, además se construyeron dos aeropuertos: el de Tulum y el Felipe Ángeles.

A esta inversión en infraestructura no la acompaña una política industrial que intente fortalecer a la industria, la agricultura, los servicios, lo que definió el éxito de Corea, país que comenzó su industrialización a la manera mexicana, con base en maquiladoras, básicamente japonesas, pero fue llevando a cabo un proceso de *"upgrading"* paulatino hasta producir toda la cadena de las manufacturas, logra innovar los productos y convertirse en una potencia industrial con tecnología propia, como puede analizarse en el texto de Enrique Valencia sobre Corea. Nada de eso está iniciando en el caso mexicano, por el contrario, lo poco que se estaba invirtiendo en energías renovables para la industria eléctrica ha sido bloqueado con el intento -por parte de la CFE- de recuperar la mayoría de la generación de energía.

1.3 Los atisbos de trayectorias futuras

El futuro no está escrito por el pasado, ni por el presente. Para decirlo, en otros términos, los condicionantes históricos son relativos. De hecho, a pesar de las dificultades económicas por las que están pasando varios de los países que llevaron a cabo políticas redistributivas y se orientaron hacia el mercado interno durante el boom de las *commodities*, su situación y la posibilidad de rebotar es considerable. En el caso de varios países del con-

tinente, existe una fuerte sociedad civil organizada, tanto en sindicatos en el caso de Argentina y Brasil, como en organizaciones indígenas en al caso de Ecuador y Bolivia. Además, en Chile y Colombia, los estudiantes escenificaron fuertes protestas a fines de 2019, que no se veían desde las manifestaciones en contra de la inequidad del sistema escolar en 2005 y luego 2011, en el caso del primer país, y que dieron lugar a cambios significativos en ambos.

Esto se relaciona con uno de los más importantes presupuestos y hallazgos de nuestras investigaciones, en el sentido de que cuando los actores sociales populares tienen una fuerte influencia, junto con los empresarios, el Estado y más en específico, un gobierno que impulsa cambios progresistas, el rumbo económico de un país, el tipo de capitalismo puede modificarse dentro de los límites que impone la globalización y sus ejes dominantes. Como ya se ha comentado, hay una serie de criterios que en gran medida definen el modo de acumulación. En efecto, a pesar del cambio de contexto internacional y nacional en el que se han desempeñado Brasil y Argentina en estos 4 años, varios de los capítulos de este libro apuntan a la manera cómo no se han desarticulado totalmente las bases sobre las cuales reposó el modelo económico socio-desarrollista, tanto en términos de capacidad estatal y fuerza de los movimientos sociales.

Mientras que el capítulo de Bizberg muestra cómo el cambio de la coalición dominante en Brasil y Argentina implicó que se haya orientado la salida de la crisis hacia una modificación radical de modelo económico, el de Bensusán y Sandí evidencia cómo en estos dos países el sindicalismo organizado ha ejercido una presión sobre los gobiernos durante la crisis sanitaria; en el caso argentino, Alexandre Roig (2022) ha descrito como el gobierno ha impulsado la organización de los sectores populares que laboran en la informalidad. Mientras que la ruptura de una situación de compromiso, en el caso de Brasil, lo llevó a la exclusión de los intereses de las clases populares y a un golpe parlamentario contra la presidenta Dilma Rousseff, e hizo virar las elecciones hacia la derecha, como lo describe Alberto Aziz Nassif . En otros países, notablemente en Bolivia, se mantuvo el compromiso entre los sectores populares y los agroexportadores, establecido por el Estado, y siguió el modelo redistributivo, a pesar del fin del boom

de las *commodities*.

También es cierto que en ambos países, pero en especial en Brasil, como se ve por los datos que muestra Enrique Valencia y los numerosos trabajos de Renato Boschi y Flavio Gaitán (2022), existe una base estructural de fortaleza del Estado, en términos de ingresos del Estado, gasto social, inversión en investigación y desarrollo, la relativa protección a su economía doméstica; todo ello en contraste con países más orientados a la exportación, más abiertos al mercado internacional, con menos capacidad estatal, como son los países de rentismo liberal, Colombia, Chile, Perú y el de subcontratación internacional: México.

Sin embargo, es posible que, tanto en Argentina como en Brasil, se hayan afectado de forma importante las bases sobre las cuales se pudiera reconstruir un modelo socio-desarrollista. Argentina atraviesa un panorama incierto entre la polarización de la política y la última de las crisis económicas. En Brasil, los cambios del sistema de protección social y de las relaciones industriales, así como la polarización y la violencia estimulada por el gobierno de Bolsonaro, pueden tener como consecuencia que el deterioro de las instituciones sea más difícil de reconstruir, aunque también es posible que el retorno de Lula a la presidencia, posibilite retomar el modelo de capitalismo socio-desarrollista. También es cierto que, en el presente, no pueden contar con los recursos que provienen de la exportación de las materias primas, además de que enfrentan retos políticos enormes en el caso de Brasil, el gobierno actual es minoría en Congreso, y tiene frente a una nutrida bancada de bolsonaristas. En Argentina el sistema tradicional de partidos se ha desgastado, como lo demuestra la posibilidad de que un populista de ultraderecha como Milei tenga posibilidades de ganar las elecciones en octubre de 2023, como bien lo describe Alberto Aziz Nassif.

En México, los actores sociales son débiles a pesar de que el gobierno de AMLO llevó a cabo un aumento considerable del salario mínimo, legisló restricciones significativas a la subcontratación de las empresas, lo que ha implicado que el aumento del salario mínimo sea una medida efectiva para más trabajadores formales, ya que se espera que el trabajo informal se reduzca. Por otra parte, con la reforma laboral, que ha sido muy importante, se espera que pueda tener efectos sobre el modelo económico; también se espera que los sindicatos tengan mejores instrumentos para una democra-

tización y su organización sea más representativa de sus intereses. La sociedad civil, aunque no es débil, está muy atomizada y por ello incapaz de actuar en conjunto para exigir cambios trascendentales. Hasta ahora, en muchos sindicatos los lideres tradicionales aún han logrado mantenerse, ajustándose a las reglas de la nueva ley del trabajo, en otros se ha logrado tener un proceso de legitimación de los contratos laborales, para terminar con los contratos de protección que sólo simulaban representar a los trabajadores. En el corto plazo no parece que esté surgiendo una fuerza popular unificada (como el peronismo, el MAS boliviano, la CONAIE ecuatoriana), que obligue o negocie con el gobierno cambios en el rumbo económico. El gobierno de AMLO, vale la pena aclararlo, contó con una enorme fuerza popular con una aprobación que rondó el 60% al llegar al último año del sexenio, un porcentaje muy alto comparado con los índices de aprobación en Chile, Argentina y Brasil.

Sin duda, una parte de esta aprobación descansa en la distribución de transferencias que se hace en los programas sociales, otra en los aumentos al salario mínimo y una más en la narrativa presidencial que todas las mañanas en una conferencia de prensa que dura alrededor de tres horas, insiste en que su gobierno está transformando al país y que su lema es "por el bien de todos, primero los pobres".

El ejecutivo mexicano atacó de forma especial a ciertas organizaciones de la sociedad civil, porque las ubicaba en el lado de sus opositores. Por otra parte, AMLO también ha generado una brecha entre el principal partido de izquierda, Morena, y otras organizaciones de la izquierda societal: ecologistas, feministas, movimientos de derechos humanos, colectivos de búsqueda de desaparecidos. Estos desencuentros han acentuado la distancia entre los partidos políticos y amplios grupos de la sociedad que se expresan en altos niveles de abstención. Esto es crucial en el caso mexicano, y puede ser un obstáculo para dar un giro a la política económica del gobierno, que algunas áreas ha seguido implementado el mismo modelo económico, con su política social que compensa la falta de servicios con transferencias monetarias cuyos montos se han incrementado de manera significativa, sobre todo la Pensión Universal para Adultos Mayores. Recientemente se publicaron los datos que miden el ingreso gasto de los hogares, una encuesta que se realiza cada dos años, y los resultados marcaron una disminución de un

poco más de cinco millones de personas en condiciones de pobreza. Se hizo un fuerte debate sobre esos resultados y, como en toda sociedad polarizada, hubo opiniones muy positivas de economistas cercanos al gobierno y otras más críticas de economistas que mantienen una postura diferente respecto a las políticas sociales y económicas del autollamado gobierno de la 4T (cuarta transformación de México, porque las otras tres fueron la Independencia y la Reforma en el Siglo XIX, y la Revolución a principios del Siglo XX).

En México, como en los otros países, Argentina, Brasil y Chile, existe un clima de fuerte polarización que se proyecta para seguir vigente, incluso agravado, en un futuro próximo. Este fenómeno se profundiza en tiempos electorales, cuando las coaliciones y los partidos políticos se dedican a establecer contrastes entre proyectos de país que se presenta como en blanco y negro, lo cual está muy lejos de una realidad llena de grises.

Existe una capacidad relativa de cambio que viene de abajo y se puede ver con los sucesos de Chile y Colombia. Las fuertes manifestaciones que hubo en estos dos países en 2019, justo antes de la pandemia, produjeron un vuelco electoral en ambos países, donde se han elegido líderes de la izquierda, por primera vez en Colombia; y una izquierda más radical, que integra a varios partidos en una coalición en donde participa activamente el partido comunista chileno. En ambos países se han prometido restricciones al modelo rentista, una mejor redistribución de la riqueza, políticas sociales más profundas, además de las demandas de los movimientos de izquierda societal. Los jóvenes que se manifestaron a fines de 2019 en ambos países lo hicieron a la vez en contra del modelo económico que genera desigualdad y pobreza, a pesar de ser relativamente exitosos en términos de crecimiento de la economía. Estos movimientos también llamaban la atención sobre las consecuencias del extractivismo y carga negativa al calentamiento global; se rechazaba la sociedad patriarcal y se exigieron derechos ampliados para las mujeres, para las minorías étnicas y sexuales. Es por ello por lo que los gobiernos que surgen de las elecciones del 2020 en estos países consideraron que se había terminado con la idea de que podíamos seguir pensando tal como lo habíamos hecho hasta ahora.

De ahí que los nuevos gobiernos de Chile y Colombia se comprometieron a fortalecer la democracia representativa con significativas medidas

de democracia participativa, la descentralización de las decisiones concernientes a la implementación de obras de gran calado; por ejemplo, en Chile se planteó que cualquier gran obra en las cuencas acuíferas, la decisión estaría en manos de los habitantes de la región. Ambos gobiernos han afirmado su interés fundamental por la preservación del medio ambiente; en el caso de Chile, el (rechazado) proyecto de constitución proclamaba el derecho del medio ambiente y de los animales, lo que hubiera implicado restricciones al modelo extractivista en el que se ha ubicado la economía del país desde hace décadas. El gobierno de Gustavo Petro planteó como propósito, abandonar la explotación del petróleo y, en general, la lógica extractivista hacia fin de su mandato. Por otra parte, ambos países se han comprometido a reconocer a los pueblos originarios y otorgarles derechos jurídicos sobre sus recursos económicos. Asimismo, están intentando limitar el poder del ejército, imponerle estrictos límites definidos por el gobierno civil; en Chile, es una mujer la que tiene el cargo del ministerio de la defensa. Los dos gobiernos se han comprometido con el movimiento feminista, donde además de imponer la paridad en los puestos gubernamentales, están proyectando leyes e instituciones para proteger a las mujeres de la violencia que corroe sobre todo a Colombia, pero también a Chile. Ambos países, están proponiendo políticas sociales en clave de género. Además, se han comprometido a salir de la lógica asistencial, para crear derechos al sistema de protección social, profundizar la cobertura de salud, que se vio tan presionada por la pandemia. Esto, sin embargo, tuvo en Chile un revés con el rechazo a la nueva constitución en el referéndum de salida en septiembre de 2022. El gobierno de Gabriel Boric está en minoría en la Cámara de diputados y la coalición gobernante de izquierda está en minoría para el nuevo proyecto constitucional que se encuentra en proceso. Paradójicamente la composición del grupo de constituyentes ahora tiene una mayoría que pertenece a un partido de ultraderecha. En Colombia, los proyectos de Petro se han visto obstaculizados en el Congreso, además por el peso que pusieron en la agenda estas demandas, lo que garantiza que estén ahí en un futuro.

En suma, las trayectorias de futuro en estos países se pueden entender en el contexto de cada país dentro de un clima muy cambiante, con una enorme incertidumbre y donde los sistemas políticos presidencialistas se han mezclado con fenómenos como el hiperpresidencialismo, una forma

de ejercer el poder ejecutivo en contra de los contrapesos de los otros poderes; el populismo como esa forma de hacer política tanto hacia sus expresiones de derecha como de izquierda, y la polarización como forma de simplificar una realidad cada vez más compleja que se trata de explicar de forma simplificada en dos bloques, en blanco y negro. Estas expresiones y condiciones van hacia un ejercicio encaminado a debilitar la democracia, no como un sistema universal, sino con los avances, problemas y obstáculos que tienen los sistemas políticos.

1.4 La estructura de la obra

El libro está estructurado en tres partes, las trayectorias, las políticas y otros capitalismos.

- La primera trata sobre las trayectorias generales lo cual se desarrolla en dos capítulos: uno sobre las trayectorias generales de los capitalismos en América Latina y el segundo sobre la economía política después del boom de las *commodities*.

- La segunda parte es sobre el sistema democrático y varias políticas, sociales, laborales y de salud; esta parte se compone por cuatro capítulos: el primero trata el problema de los presidencialismos y las debilidades democráticas; el segundo es sobre la vinculación entre políticas sociales y laborales a partir de las coaliciones sociopolíticas y las trayectorias institucionales; el tercero trata sobre los sistemas de salud en América Latina frente a la reciente pandemia; el cuarto es un capítulo sobre los actores y las reformas sociales en cinco países de América Latina, dos de los países que se trabajan como eje central de esta investigación, México y Brasil y, además, se trata de Colombia, Panamá y Venezuela.

- La tercera parte trata del nuevo contexto geo-económico mundial, definido de manera principal por la modificación de la situación de los Estados Unidos de Norteamérica. También del caso de cómo Corea afrontó la pandemia, que representa un contraste con el des-

empeño del continente Latinoamericano. Esta parte se compone de dos capítulos, uno sobre cómo ha evolucionado la hegemonía de Estados Unidos en el sistema capitalista mundial desde la posguerra hasta la fecha; el segundo trata de mostrar cómo funcionó el capitalismo de Corea del sur frente a los desafíos de la pandemia. Hemos incluido estos dos textos en la medida en que el primero nos permite comprender mejor la situación, con ventajas y desventajas que los países de América Latina enfrentarán en el futuro, en la medida en que la hegemonía de los Estados Unidos está en vías de ser contestada por China. El capítulo sobre Corea es interesante en tanto que es un ejemplo de un país que logró desarrollarse a partir de una situación en los años 50 que era más atrasada que la de la mayoría de los países de nuestro continente. El capítulo no analiza la trayectoria de este país, sobre el cual mucho se ha escrito, incluso en comparación con América Latina, sino que se centra en la forma en la que ha avanzado el sistema de salud y su desempeño durante la pandemia.

En la primera parte se hace un detallado balance sobre las trayectorias de los capitalismos en los cuatro países principales de este trabajo. Enrique Valencia plantea la situación actual del capitalismo argentino, sus componentes de inestabilidad económica, alta inflación y endeudamiento, que han obstaculizado la redistribución del ingreso y la disminución de la pobreza. En Brasil se da una recuperación económica que se basa en los productos del agro; en Chile hay estabilidad en sus indicadores macroeconómicos, aunque no se logrado bajar los altos niveles de desigualdad a pesar de las medidas redistributivas del gobierno actual. México mantiene la inserción internacional manufacturera en lo que se ha denominado un régimen de subcontratación internacional, y un régimen de acumulación con bajas tasas de crecimiento.

Por su parte, el capítulo de Ilán Bizberg analiza el panorama de los capitalismos después de lo que fue el boom de las materias primas. En este trabajo se plantean los cuatro tipos ideales de capitalismo en América Latina. Con la cautela, que ya ha sido señalada, de no confundir entre un tipo ideal y la realidad de un país, se presentan cuatro tipos de capitalismos: el de sub-

contratación internacional, como el que existe en México; el socio-desarrollista, como el de Brasil y el de Argentina (durante el periodo del auge de las materias primas); el rentista liberal como Chile y el rentista redistributivo como el caso de Bolivia y Ecuador (durante la presidencia de Correa).

En la segunda parte se establece un marco general en el que operan las democracias, lo cual se hace mediante el análisis de diferentes políticas, desde el sistema político y los tipos de presidencialismo, pasando por las políticas sociales, laborales y de salud, hasta llegar a las reformas sociales que se han implementado en los últimos años.

En el capítulo sobre los presidencialismos Alberto Aziz Nassif hace un análisis de lo que ha pasado en los últimos años desde el inicio del Siglo XXI hasta la fecha. Se pone el acento en las nuevas dinámicas que han cambiado las formas de ejercer el poder. En México, ha quedado atrás el gobierno dividido y un presidencialismo débil y ahora hay un hiper-presidencialismo; se han debilitado los contrapesos y se ha regresado a un régimen de partido dominante. En Argentina se ha mantenido el presidencialismo que gobierna con decretos; en Brasil se ha descompuesto la figura del presidencialismo de coalición y en Chile sigue el sistema centralizado y hoy se debate una nueva constitución. En la vida política de estos cuatro países existe un panorama de cambios frecuentes y un clima de mucha incertidumbre. Hay un nuevo ciclo político que se puede mirar desde claves como el populismo, la ultraderecha y la polarización, entre otras de las expresiones más comunes en la región.

El capítulo sobre las políticas laborales de Graciela Bensusán y Daniel Cerdas-Sandí, se hace una aproximación a la forma en la que los sistemas de representación de los trabajadores respondieron a los retos que se presentaron durante la pandemia. Las explicaciones para responder a esta interrogante apuntaron hacia el contexto económico de cada país, así como a factores de tipo ideológico y político, los cuales pueden cubrir parte de la explicación, pero hace falta la revisión de los llamados legados institucionales que llevaron a distintos arreglos sindicales frente a la crisis de salud. Así, por ejemplo, mientras en Brasil y Argentina hay una fuerte representación de los trabajadores, a pesar de las diferencias políticas e ideológicas de los gobiernos, en Chile y en México, en las decisiones que tomaron los gobiernos no existió una representación, ni una participación de los traba-

jadores.

En el capítulo sobre los regímenes de salud en América Latina ante la pandemia, Ilán Bizberg analiza los diferentes desempeños de los sistemas de salud de diez países. Se elabora una tipología de los sistemas de salud y se analiza el comportamiento de cada uno de los países. La estructura del sistema de salud explica los distintos índices de mortalidad. El texto se basa en distintos indicadores como el tipo de régimen de salud, su desempeño de los sistemas, infraestructura, así como las políticas aplicadas, los niveles de inversión y otros indicadores más difíciles de cuantificar, como la actitud de los presidentes en países como México y Brasil, que tuvieron saldos muy negativos en los índices de mortalidad, ubicándose entre los más altos en el mundo.

Carlos Barba Solano y Enrique Valencia hacen un balance de las reformas en cinco sistemas de bienestar, que ellos definen como duales: Brasil, México, Colombia, Panamá y Venezuela. Se hace un recuento histórico amplio, que inicia con la industrialización por sustitución de importaciones hasta la época actual, en que se analizan los sistemas de pensión, de salud y de asistencia, para explicar como en algunos de los países ha logrado avanzar hacia un régimen tendencialmente universal (Panamá y Brasil), mientras que en otros se ha institucionalizado el dualismo (México y Colombia).

La tercera parte hace una inmersión en dos países que no están en la región de América Latina, se trata de Estados Unidos y de Corea del Sur. Con los mismos supuestos de análisis que hemos compartido en los otros capítulos, basados en la escuela de la regulación, se analizan las dinámicas que tuvieron frente a la crisis de la pandemia en Corea y en Estados Unidos se revisa cómo ha evolucionado la hegemonía de ese capitalismo, que es un elemento que tiene múltiples repercusiones los capitalismos de América Latina. Robert Boyer hace un análisis de los principales ingredientes que componen el capitalismo en Estados Unidos, como su poderío militar, su fortaleza monetaria en el dólar, la rivalidad sistémica con China y los problemas de una severa polarización que han bloqueado la intermediación política. Lo cual ha generado que la hegemonía de ese país que era completa, ahora se encuentre en entredicho, porque ha perdido de alguna forma su liderazgo global, a pesar de que mantiene su enorme capacidad en el

desarrollo tecnológico.

El capitalismo coreano durante la crisis de la pandemia tuvo importantes afectaciones, de acuerdo con el análisis de Enrique Valencia. Sin embargo, hay factores positivos que ayudaron a que ese país saliera de la emergencia con éxito. Uno es el desarrollo de la innovación en lo digital y en la biotecnología; otro fue la capacidad coordinadora del Estado que profundizó su presencia social y política un enfoque sanitario más fuerte; y uno más fueron distintas políticas anticíclicas y una política fiscal expansiva. Lo cual hizo que Corea del Sur saliera fortalecida del reto que representó la crisis de salud en todo el planeta.

Primera parte:
Trayectorias generales

2. Capitalismos en crisis de América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Chile y México (2014-2021)

Enrique Valencia Lomelí, UDG

Después del periodo de fuertes incrementos en las materias primas (2003-2013), los capitalismos de Argentina, Brasil, Chile y México han tomado rutas heterogéneas (2014-2021). El fin del periodo de crecimiento dinámico de esos años impactó de maneras divergentes a estos capitalismos. En este texto intentaremos mostrar sintéticamente las convergencias y divergencias. En diálogo con los enfoques que subrayan las variedades de los capitalismos en general (Boyer, 2014, 2015, 2021, 2022), en América Latina en particular (Boyer, 2015, Bizberg, 2015a; Aziz y Bizberg, 2021) y las heterogeneidades sociales en la región (Barba, 2021). Discutiremos los recientes procesos socioeconómicos que nos conducen a caracterizaciones generales, a partir de un marco analítico de economía política de los capitalismos (Boyer, 2015): en primer lugar, el desempeño de estos capitalismos en sus regímenes de acumulación (y estructura macroeconómica), en segundo lugar de su inserción internacional, en tercer lugar de la fortaleza de su Estado y en cuarto lugar de sus regímenes de desigualdad.

2.1 Desempeño de los regímenes de acumulación (y estructura macroeconómica)[4] (2014-2021) en perspectiva histórica: límites al dinamismo

Los regímenes de acumulación de los capitalismos de América Latina tuvieron desempeños contrastantes en los últimos veinte años, con un periodo de reactivación económica y un freno notable posterior, como es el caso

4. En la economía política de la teoría de la regulación, régimen de acumulación es uno de los conceptos centrales. De acuerdo a Boyer (2015: 61), un régimen de acumulación es "el conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación de capital" (traducción propia); describe "los lineamientos de un modelo de crecimiento en el largo plazo" (p.59). Lipietz (1989: 16) define a este régimen como "la lógica y las leyes macroeconómicas que describen las evoluciones conjuntas, en un largo periodo..." Aquí proponemos acercarnos inicialmente a algunos elementos de los regímenes de acumulación, macroeconómicos, vinculados fundamentalmente a la producción de valor agregado y su sostenibilidad, o dicho de otra manera a la construcción o entrampamiento de los regímenes de crecimiento de los capitalismos latinoamericanos estudiados.

de Argentina, Brasil, Chile y México[5]. Han renovado las viejas (ir) regularidades de crecimiento y freno, sin adoptar un periodo de fuerte impulso al estilo de varias economías del Este Asiático (Palma y Pincus, 2022). Las regularidades de los regímenes de acumulación de AL no son de un dinamismo reiterado estructuralmente, después de las reformas de mercado diferenciadas (Bizberg, 2015b) y del periodo de incrementos de precios de las materias primas.

Cuadro 1
Régimen de Acumulación y Estructura Macroeconómica en Capitalismos de América Latina (2003-2021)

Caracterización Previa (Bizberg, 2015b)	**Argentina: orientación interna con fuerte presencia del Estado; inestabilidad**	**Brasil: orientación interna con fuerte presencia del Estado**	**Chile: orientación externa con Estado regulador**	**México: orientación externa, capitalismo de subcontratación**
Régimen de Acumulación (Estructura Macroeconómica)	*Renovación de inestabilidades*	*Debilitamiento*	*Sostenimiento, con reciente freno*	*Debilitamiento*
Dinamismo	Importante/Caída/ Caída Severa/Medio	Importante/Caída /Bajo	Importante/Freno/ Caída/ Importante	Estancamiento/Caída Severa/Bajo
Inversión	Muy Débil	Muy Débil	Media	Baja
Inflación	Muy Alta con Repunte	Baja (un dígito), con Presiones	Baja (un dígito), con Resistencia	Baja (un dígito), con Resistencia
Balance Público	Equilibrio/Fuerte Déficit/Déficit Postura Anticíclica	Déficit/Fuerte Déficit De postura Procíclica a Anticíclica	Superávit/Déficit/ Fuerte Déficit Postura Anticíclica	Déficit/Déficit/Déficit Débil Postura Anticíclica
Balance Externo Bienes y Servicios	+++/-/++/++	+/-/+/+	+++/-/+++/-	-/-/++/-

Fuente: Elaboración propia.
Nota: las variaciones simbolizadas con /, se refieren a los periodos dinámico, de retroceso y crítico (2020 y 2021) a partir de los cuadros 2 y 3, y en las gráficas siguientes 1, 2 y 4. Los signos + y – se refieren respectivamente a saldo positivo o negativo, con diversa intensidad (una, dos o tres marcas). Ver nota 5.

En el periodo de incremento internacional de los precios de las materias primas (2003-2013)[6], después de la crisis internacional de 2001, los diversos capitalismos de América Latina analizados experimentaron en general

5. En el resto de este texto cuando nos refiramos a los capitalismos de AL, nos ceñimos a estos cuatro casos.

6. El índice de precios de commodities del FMI (base 100 en 2016) muestra claramente un periodo con tendencia al alza entre 2003 (65.7) y 2013 (168.2), con importantes caídas a lo largo de 2014. El índice cae en 2019 hasta 117.0 (IMF, 2023a).

un importante crecimiento en el PIB per cápita, con excepción de México. Le llamamos periodo dinámico[7].

Los capitalismos con fuerte presencia del Estado, enfocados hacia el mercado interno[8] (sobre todo Brasil y con inestabilidades Argentina) y dirigidos por coaliciones de izquierda (Aziz, 2015) (ver Anexo 1) reactivaron sus economías, limitaron la volatilidad y tuvieron un importante crecimiento, en contexto histórico reciente, más Argentina (4.3% promedio anual) que Brasil (2.7%) después de más de dos décadas con varios años de caída o recuperaciones efímeras (1981-2002)[9]; el capitalismo chileno de orientación externa con un Estado regulador[10] fue más resiliente en el mediano plazo y mantuvo un crecimiento sostenido, al alza en este periodo con crecimiento de 3.7% en promedio anual[11], en el marco de dos gobiernos de la concertación (centroizquierda) y una alternancia de derecha (ver Anexo 1); en cambio, el capitalismo de subcontratación internacional[12], México,

7. Adoptamos en este ejercicio comparativo tres periodos: 2003-2013, caracterizado como periodo de incremento internacional de los precios de las materias primas; 2014-2019, visto como periodo de decremento de estos precios; y 2020 y año siguiente, considerados como de ruptura económica por la pandemia COVID-19. Llamaremos al primero "periodo dinámico" (por el importante crecimiento), al segundo "periodo de retroceso" (por el freno notable) y al tercero "periodo crítico" (subdivido en caída aguda y limitada recuperación). Aunque debe subrayarse por una parte que el periodo dinámico no es, en perspectiva de largo plazo, el de mayor crecimiento histórico de estos países; y por otra, que el periodo crítico, en especial 2020, no fue una crisis típica o recesión, sino un "congelamiento" de la actividad económica como decisión pública para enfrentar a un virus (Boyer, 2022: 41).

8. Retomamos esta caracterización (tipo ideal) de Bizberg (2015a), que la sintetiza en *"capitalismo orientado por el Estado y guiado por el mercado interno"* (p. 83, énfasis en el original). El papel del Estado es "central" en la orientación hacia el mercado interno y en la articulación "activa" en la economía internacional (p. 43); la intervención del Estado es "neodesarrollista" (p. 61). Esta caracterización es una "formalización" en especial de la economía brasileña; Argentina oscilaba entre la orientación al mercado interno (y reindustrialización) y régimen de acumulación impulsado por los "recursos naturales" (p. 85), y con un "neodesarrollismo limitado" (p. 61). Boyer (2015: 231) también destaca la centralidad del Estado en estos dos capitalismos.

9. Los datos de crecimiento que se señalarán a continuación, no incluidos en el Cuadro 1, provienen del Banco Mundial (WB, 2022). De 1981 a 2002, Argentina vivió un periodo de fuerte volatilidad con varios años con caída del PIB per cápita (en total 12) y un decrecimiento promedio de -0.5% anual; Brasil también experimentó esta volatilidad con 10 años de caída del PIB per cápita y un magro crecimiento de 0.3% en promedio anual.

10. En esta caracterización (tipo ideal), se trata de un *"capitalismo regulado por el Estado y guiado por las exportaciones"* (Bizberg, 2015a: 84; énfasis del original), formalización del caso chileno. En este tipo el Estado tiene un papel "subsidiario", con intervenciones de tipo liberal y una articulación a la economía internacional fundamentalmente a través de commodities (pp. 43-44, 55 y 61).

11. De 1981 a 2002, Chile creció en promedio anual 3% y fue menos volátil que Argentina y Brasil, y sólo decreció tres años en su PIB per cápita.

12. En esta caracterización, formalización del caso mexicano, la "configuración de la estructura productiva se lleva a cabo en el exterior", especialmente a través de manufacturas (con desarticulación entre la "plataforma exportadora" de ensamblaje y la "producción interna"), y cuenta con una intervención estatal "débil", de tipo neoliberal (pp. 43, 52, 61 y 83-84). En este capitalismo ha sido clave la inserción internacional de la economía (Boyer, 2015: 231).

en el marco de la alternancia fundamentalmente de derecha (ver Anexo 1) (Aziz, 2015), no se benefició de manera relevante por el periodo de incremento internacional de los precios de materias primas (en coherencia con su preferencia manufacturera subordinada) y ha sobresalido por el muy lento crecimiento o prácticamente por su estancamiento, con un aumento del PIB per cápita de 0.8% en consonancia con la resultante de caídas, volatilidad y recuperación efímera de las décadas anteriores (1981-2002)[13].

Fue un periodo dinámico, heterogéneo, al que en especial México tuvo débil acceso en medio de un largo proceso de estancamiento. Argentina, Brasil y Chile crecieron por arriba del promedio de los países de la OCDE y del mundo en general, aunque por abajo del crecimiento promedio de los países del Este Asiático y el Pacífico; México creció cerca del promedio de la OCDE, la mitad del promedio mundial y apenas una quinta parte del crecimiento del Este de Asia y el Pacífico (ver Cuadro 2)[14].

Después, en el reciente periodo de retroceso y de caída en los precios internacionales de las materias primas (2014-2019), los capitalismos de América Latina renovaron con la volatilidad y freno económico, como muestra de su vulnerabilidad externa. Los capitalismos dinámicos de América Latina mostraron la debilidad de sus regímenes de acumulación. Los capitalismos con fuerte presencia del Estado fueron los que manifestaron un desplome mayor: -1.6% en promedio anual Argentina (con alternancia de derecha, ver Anexo 1) y -1.1% Brasil (con un complejo proceso político con la destitución de Dilma Rousseff y la llegada de dos gobiernos de derecha) (Aziz, 2021 y Anexo 1). Este debilitamiento es semejante al vivido en la década pérdida de los años 80, cuando la Argentina caía -2.2% y Brasil -0.5% en promedio anual. Bresser Pereira (2021: 449) califica esta situación para Brasil como "semiestagnación para un país de renta media que se supone debe y puede alcanzar los niveles de vida de los países ricos". Los capitalismos con orientación externa, Chile (con alternancias de izquierda y de derecha) y México (también con alternancias de derecha y luego de izquierda)

13. De 1981 a 2002, México apenas creció 0.6% en promedio anual, con fuerte volatilidad (9 años de caída del PIB per cápita) y a fin de cuentas débil recuperación.

14. En varios Cuadros y Gráficas de este texto utilizamos preferentemente la periodización indicada en la nota 6, con relación a los periodos dinámico (2003-2013), de retroceso (2014-2019) y crítico (2020-2021). El crítico lo dividimos en el año 2020, para mostrar los cambios económicos en la caída de ese año, y en el 2021, para detallar indicadores de débil recuperación.

(Aziz, 2021 y Anexo 1) observaron un proceso diferente: el primero con un freno significativo sin llegar a números negativos, con crecimiento del PIB per cápita de sólo 0.7% en promedio anual, semejante a las décadas de los años 70 y 80; el segundo, con la confirmación de un estancamiento ya de varias décadas.

Fue un periodo de retroceso, también heterogéneo sobre todo para Argentina, Brasil y Chile, con caídas promedio del producto de siete, cuatro y tres puntos del PIB respectivamente, y México sostuvo su estancamiento. El repliegue de estos países latinoamericanos resalta mientras la OCDE incrementó ligeramente su actividad económica y el promedio mundial y el Este de Asia y el Pacífico se mantuvieron básicamente (ver Cuadro 2). El dinamismo asiático resalta ante el retroceso latinoamericano. En el mediano plazo es destacable la ralentización chilena, con este periodo prácticamente de estancamiento, lo que junto con el freno del resto de países ha impulsado aún más el debate sobre la "trampa del ingreso medio" (Palma y Pincus, 2022)[15].

La irrupción de la pandemia COVID 19 tomó a estos capitalismos de América Latina en una fase descendente (Argentina, Brasil y Chile) o en estancamiento (México). Con la particularidad de que ya desde 2019 había síntomas recesivos y las economías de Argentina, Chile y México había tenido cifras negativas. Así, en las trayectorias mismas de estos capitalismos, el impacto de la pandemia fue mayúsculo, con varios gobiernos que apenas iniciaban (Anexo 1), y la caída económica fue de las mayores en los últimos sesenta años, con desplome casi sin precedente sólo comparable con otros momentos particularmente convulsos (crisis de modos de desarrollo, crisis financieras o políticas severas) en estos países: Argentina, -10.8%, caída sólo comparable a la del año de la severa crisis 2002 (-11.9%) y sin paralelo desde 1961; Brasil, -4.6%, el menos afectado, sin embargo con pocos paralelos históricos (en 1990 y en 1981-1983), su cuarta caída en profundidad en 60 años, aunque semejante a las recesiones de 2015 y 2016; Chile, -6.8%, su tercera caída histórica sólo superada por las de 1975 y 1982; México, -9.1%, la caída más severa en 60 años (mayor incluso que la de las crisis de 1983 y 1995). Este periodo crítico económico fue notablemente más agudo en estos

15. Por ejemplo, De la Fuente (2023) entrevistó a 10 economistas chilenos para conocer sus propuestas para salir de esta trampa, quienes en general reconocieron esta problemática.

países de AL que en la OCDE y en el promedio mundial, con excepción de Brasil que cayó de manera semejante; y sobre todo, de nuevo, con el Este de Asia y el Pacífico que vivió procesos más semejantes a una recesión (ver Cuadro 2). En Argentina, en particular, el "congelamiento" fue severo, con medidas de cuarentena y cierre de fronteras (Boyer, 2022). El régimen de acumulación de estos cuatro países de AL fue sometido así a un estrés excepcional y se recupera en forma heterogénea: o más rápido en el contexto internacional (Argentina y Chile) o más lentamente (Brasil y México) (ver Cuadro 2).

Cuadro 2

	Dinamismo Económico Contrastante: Crecimiento Anual Promedio PIB per Cápita			
	2003-2013	2014-2019	2020	202
Argentina	4.3	-1.6	-10.8	9.
Brasil	2.7	-1.1	-4.6	3.
Chile	3.7	0.7	-6.8	11.
México	0.8	0.9	-9.1	3.
OCDE	1.0	1.5	-5.0	5.
Este Asia y Pacífico	4.8	4.0	-0.6	5.
Mundo	1.9	1.9	-4.3	4.

Fuente: Elaboración propia con datos WB (2022).

En los últimos 20 años, la inversión en los capitalismos latinoamericanos ha sido débil en términos comparativos, no se incrementó notablemente en el periodo dinámico e incluso en el año más crítico de 2020 se redujo más que otras economías (ver Cuadro 3)[16]. Es difícil generar mayor di-

16. En este Cuadro la inversión se refiere a Formación Bruta de Capital Fijo, obtenida en la base de datos de los indicadores de desarrollo del Banco Mundial; de acuerdo a esta base este concepto incluye "la mejora de la tierra [...]; la adquisición de instalaciones, maquinaria y equipo; y la construcción de carreteras, ferrocarriles y similares, incluidas escuelas, oficinas, hospitales, viviendas residenciales privadas y edificios comerciales e industriales". No incluye "cambios netos en el nivel de existencias", sí incorporados en la Formación de Capital Fijo (WB, 2022). Para INEGI (2023: 58) la Formación Bruta de Capital Fijo permite "conocer la inversión que las unidades económicas realizan en un país", en un periodo dado de tiempo.

namismo económico con procesos débiles de inversión (Ros, 2014); así el régimen de acumulación de estos capitalismos podríamos decir que está limitado estructuralmente. El comportamiento de la inversión es de nuevo heterogéneo, más elevada en las economías más volcadas hacia el exterior y menor en las centradas en el mercado interno y con mayor presencia del Estado. Sería esperable en un periodo de crecimiento un dinamismo importante de la inversión, lo que no sucedió a diferencia especialmente de los países del Este de Asia y del Pacífico. La economía política de la inversión en estos capitalismos latinoamericanos habla de limitaciones en los acuerdos sociales para generar una mayor dinámica. Las élites de estos países claramente han sido reticentes a invertir; de acuerdo con Palma y Pincus (2022) las rentas fáciles (sean de materias primas o de mano de obra barata) crean élites "indolentes". En cambio, en algunos capitalismos asiáticos, la inversión es clave en el modelo de crecimiento (Bizberg, 2021).

En especial en Argentina y Brasil la inversión en el periodo dinámico, baja ya en términos internacionales, fue aún menor a la de las dos decenios anteriores[17]: en el primer país, en los años dinámicos (2003-2013) se redujo a 17% del PIB; en el segundo también se redujo, a 18.9%. Paradojas de estos capitalismos: en momentos de mayores ingresos, menores inversiones; en el contexto favorable del dinamismo económico, en ambas economías no se generó un "proceso de inversión autónomo guiado por expectativas favorables y 'confianza' en el régimen económico" (Lo Vuolo, 2021: 363). En Chile se incrementó a 23.8% y en México a 21.6% respectivamente con referencia a los dos decenios anteriores[18]. Argentina y Brasil tuvieron así una menor inversión que la OCDE, el promedio mundial y los países del Este de Asia y el Pacífico; en especial la brecha de inversión con estos últimos países es notable[19]. Chile, el capitalismo con mayor inversión entre los latinoamericanos considerados, tuvo una inversión cercana a la del promedio mundial, mayor que la OCDE y menor a la del Este de Asia y el Pacífico;

17. En estos años (1981-2002) en Argentina la inversión promedio fue de apenas 17.9% del PIB y en Brasil, fue de 20.1%. Los datos de inversión mencionados a partir de aquí, no incluidos en el Cuadro 2, provienen del Banco Mundial (WB, 2022).

18. De 1981 a 2002 en Chile la inversión promedio anual fue de 21.9% del PIB; en México, de 19.4%.

19. En promedio los países del este de Asia y el Pacífico llegaron en 2003-2013, en promedio, a 30.7% del PIB (China por ejemplo llegó a 41.2% del PIB y Corea del Sur a 30.4%).

México, cercana a la OCDE pero menor al promedio mundial y sobre todo a la del Este de Asia y el Pacífico (ver Cuadro 3).

En el periodo de retroceso, la inversión se redujo aún más en Argentina y Brasil (15% y 16.4% del PIB respectivamente), ya por debajo de la mitad de la inversión en los países del Este de Asia y el Pacífico, con una brecha importante con el promedio mundial y menor con la OCDE, en un comportamiento que podríamos caracterizar como procíclico. Chile y México prácticamente mantuvieron sus niveles de inversión[20], con brecha importante en relación con los países del Este de Asia y el Pacífico, menor al promedio mundial (sobre todo México) y cercana (México) o mayor a la OCDE (Chile). De nuevo, Chile fue el capitalismo latinoamericano con mayor inversión, aunque aún lejos de los países del Este de Asia y el Pacífico (apenas dos terceras partes, con alrededor de 10 puntos del PIB de diferencia) y por debajo del promedio mundial (ver Cuadro 3).

En el periodo crítico, en 2020 el impacto macroeconómico fue muy severo en Argentina y México: el capitalismo argentino redujo todavía más su inversión a 13.9% del PIB, el nivel más bajo en las últimas seis décadas; el capitalismo mexicano, la disminuyó a 18.9% (el nivel más bajo desde el contexto de la crisis de 1995). Brasil mantuvo su inversión en los bajos niveles ya señalados (16.6% del PIB) y Chile la redujo ligeramente (23% del PIB). En general, en 2020 estos capitalismos latinoamericanos invirtieron menos que la OCDE (con excepción de Chile), que el promedio mundial y que los países del Este de Asia y el Pacífico. Los inversionistas de estos capitalismos (con excepción de Chile) radicalizaron su comportamiento procíclico. En 2021, se inició un proceso de recuperación (ver Cuadro 3).

Como veremos más adelante, Chile ha consolidado su régimen primarizado y Argentina y Brasil sus regímenes reprimarizados: ¿cómo superar esta característica con esta limitación en las inversiones? Y México ha también consolidado su régimen de exportador de manufacturas como ensamblador o subcontratista: ¿cómo superar esta característica con estos bajos niveles de inversión?, ¿cómo retomar el dinamismo con estas débiles inversiones? (Moreno y Ros, 2010).

20. En 24.2% del PIB y 21.8% respectivamente para Chile y México.

Cuadro 3

Débil Inversión en Capitalismos de América Latina (2003-2021)				
	2003-2013	2014-2019	2020	2021
Argentina	17.0	15.0	13.9	17.0
Brasil	18.9	16.4	16.6	19.2
Chile	23.8	24.2	23.0	24.0
México	21.6	21.8	18.9	19.8
Este Asia y Pacífico	30.7	34.4	34.7	..
OCDE	21.9	21.7	22.2	..
Mundo	23.8	25.1	25.8	..

Fuente: Elaboración propia con datos Banco Mundial (WB, 2022)

Nota: inversión es formación bruta de capital fijo

Es difícil que en un régimen de acumulación se articulen regularidades hacia el dinamismo con una estructura macroeconómica débil o fracturada. El comportamiento de los precios puede ser útil para generar un primer balance de la vulnerabilidad de esa estructura; este comportamiento se constituye en uno de los referentes para los actores económicos en sus decisiones de inversión (Boyer, 2015). Actores rentistas, menos proclives al riesgo, atenuarán sus inversiones productivas en contexto de alta inflación y podrían preferir el ahorro o la especulación financiera. Después de periodos especialmente convulsos en materia de precios, que facilitaron las políticas de ajuste estructural en los años 80 y posteriores, los capitalismos de la región experimentaron en general en los años 2000 inflación de un solo dígito, con excepción de Argentina[21].

En el periodo dinámico (2003-2013) se expresó una convergencia de los cuatro capitalismos hacia inflación de un solo dígito, después de las difíciles décadas anteriores. Así puede hablarse de un periodo (dinámico) de crecimiento con inflación reducida en estos capitalismos latinoamericanos. En

21. Argentina en el periodo 1981-2002 tuvo un promedio anual de 405%, aunque en realidad llegó a un dígito a partir de 1993; el promedio anual en Brasil fue de 529% y arribó más tardíamente a un dígito a partir de 1997; en Chile fue de 14%, en un dígito a partir de 1995, y en México de 40% y un dígito desde 2000 (estimaciones propias a partir de WB, 2022).

esta convergencia pueden destacarse algunas variaciones: los capitalismos de mercado interno experimentaron aún una tendencia a alzas mayores de precios frente a los de mercado externo (Chile, con el más bajo indicador de 3% y México de 4.2%)[22] (ver Gráfica 1). En Chile y México predominó una política macroeconómica dirigida en especial al control de la inflación (Bizberg, 2015b); en el caso de México esta política fue fundamento del estancamiento económico (Ros, 2014) y el capitalismo mexicano vivió un proceso de débil crecimiento y baja inflación, de "estancamiento estabilizador"[23]. Chile en especial y México también se acercaron a los promedios de la OCDE, los países del Este de Asia y el Pacífico y el promedio global, después de un alejamiento en las dos décadas anteriores[24].

Los capitalismos orientados al interior fueron impactados de manera diversa por la reducción internacional de los precios de las materias primas. Este periodo de retroceso impactó notablemente al capitalismo argentino e implicó cambios relevantes en materia de precios internos que pasaron a un promedio anual de 51%; la estructura macroeconómica de Argentina pasó así por reducción de la producción, alza importante de precios y baja inversión. El capitalismo argentino no logró así consolidar un régimen de acumulación con regularidades de crecimiento y estructura macroeconómica sólida; el periodo de crecimiento con baja inflación fue muy breve y regresó la inestabilidad que impide consolidar este tipo de capitalismo (Bizberg, 2015b; Boyer, 2015).

El crecimiento en el capitalismo brasileño disminuyó, pero sin estar asociado con una inestabilidad macroeconómica severa: los precios al consumidor aumentaron en 5.8% en promedio anual; experimentó así caída en la producción y baja inversión, y continuidad en la convergencia de baja inflación, aunque para el capitalismo brasileño no fue el control radical de la inflación el objetivo esencial macroeconómico (Aziz, 2015; Bizberg,

22. En Argentina se situó en 8.9% y Brasil, 6.4% en promedio anual.

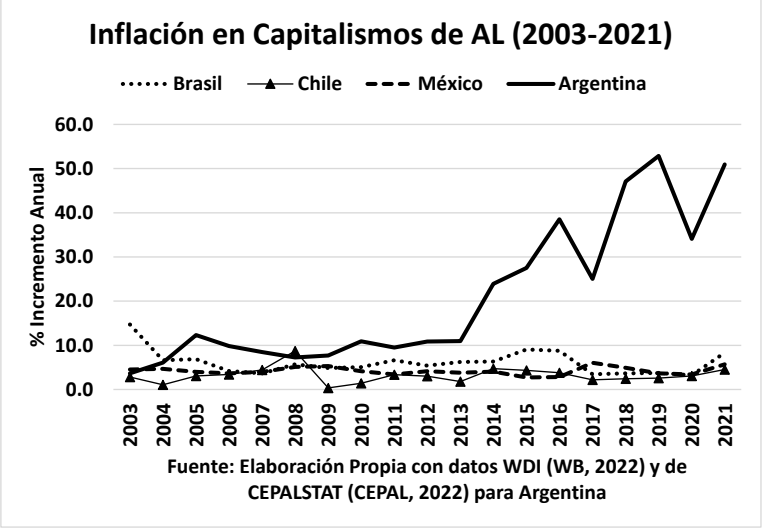
23. México se acercó a la inflación baja de la década de los 60 (2.7% promedio entre 1961 y 1970), pero en esos años el crecimiento económico fue importante (3.5%, PIB per cápita) (estimaciones propias a partir de WB, 2022). Lejos quedó México de ese periodo denominado del desarrollo estabilizador: mayor crecimiento con baja inflación; por ello puede hablarse de estancamiento estabilizador. Diversos economistas coinciden en esta caracterización: Villarreal (2003) (citado en Esquivel, 2010), Suárez (2005), Guillén (2007), Cordera, Lomelí y Flores (2009), Esquivel (2010), Valencia (2020).

24. Con estimaciones propias a partir de datos de WB, 2022: 2.4%, 3.6% y 4.2%, respectivamente.

2015b). Los años 2015-2016, que coinciden con el proceso de destitución de Dilma Rousseff, fueron los de inflación creciente sin pasar a dos dígitos.

Los capitalismos centrados en el exterior se mantuvieron en este periodo en la tendencia de bajos precios internos (Chile, 3.3% en promedio anual; México, 4%) y experimentaron estancamiento económico (nuevo en Chile, continuo en México) con baja inflación en Chile (e inversión media) y en México (e inversión débil) (ver Gráfica 1). Sin embargo, estos países latinoamericanos no siguieron el proceso de la OCDE, el Este de Asia y el Pacífico, y el promedio mundial, que fue a mayor reducción de la inflación promedio anual[25]. Con excepción de Argentina, sin embargo, es difícil hablar de un proceso de desacoplamiento en materia de precios de estos países con la OCDE y el Este de Asia y el Pacífico; la diferencia es que sobre todo los últimos experimentaron un periodo de mayor crecimiento y reducida inflación.

Gráfica 1



El complejo año de 2020 fue en síntesis de congelamiento económico (con severa caída de la producción) y baja inflación en Brasil (3.2%), Chile (3%) y

25. En ese orden 1.2%, 1.7% y 2% (estimaciones propias a partir de datos de WB, 2022)

México (3.4%), y con alta inflación en Argentina (34.1%). No obstante, fue aún menor la inflación en la OCDE, Este de Asia y Pacífico, y promedio mundial[26]. Y el año de recuperación heterogénea, 2021, anunció un repunte inflacionario en todos los países indicados (que continuará de manera relevante en 2022)[27]. Sobresalen en 2021 Argentina con su aún más alta inflación acelerada (50.9%) y Brasil con un importante resurgimiento de presiones inflacionarias; Chile y México continuaron con una inflación relativamente controlada, al alza[28]. Los capitalismos de Argentina y Brasil no recuperaron los niveles de producción económica prepandémica, con lo que se puede hablar en la primera de débil recuperación con alta inflación y en el segundo de débil recuperación con presiones inflacionarias (casi tres veces la inflación de 2020); el capitalismo chileno recupera con creces los niveles de producción prepandémicos con leve inflación y el mexicano quedó lejos de recuperar los niveles de producción prepandémicos en el marco de presiones inflacionarias (ver Cuadro 2 y Gráfica 1). En la OCDE se dio apenas recuperación productiva con presiones inflacionarias, en el Este de Asia y Pacífico importante recuperación productiva con presiones inflacionarias, en el mundo, de apenas recuperación productiva con el repunte de presiones inflacionarias (ver Cuadro 2 y WB, 2022)[29]. Entre los capitalismos latinoamericanos, el chileno y el mexicano destacan por su relativa mayor resistencia a las presiones inflacionarias.

Un régimen de acumulación dinámico puede ser consistente con una política fiscal anticíclica [30] (superávit en tiempos de crecimiento y déficit en tiempos de recesión, sin caer en déficits difícilmente financiables), keynesiana, y un régimen de acumulación pasivo o débil puede relacionarse con una política fiscal procíclica. Los capitalismos latinoamericanos han procesado heterogéneas políticas fiscales frente a los ciclos económicos de

26. Respectivamente 0.7%, 0.8% y 1.9% (WB, 2022).

27. El año de 2022 fue de regreso generalizado de la inflación y los capitalismos latinoamericano no fueron la excepción. De acuerdo al Banco Mundial, en 2022 Brasil tuvo una inflación de 9.3%, Chile de 11.6% y México de 7.9%, mientras los países de la OCDE llegaron a 8.2% (WB, 2023). Y con datos de CEPAL (2023a), Argentina se acercó de nuevo a la inflación de tres dígitos: 95.2%.

28. Brasil con 8.3% y Chile y México, 4.5% y 5.7% respectivamente.

29. En la OCDE con inflación de 2.8%, cuatro veces más que en 2020, en el Este de Asia y Pacífico, de 2.4%, tres veces más que en 2020, y en el mundo, de 3.4%, casi el doble de 2020 (WB, 2022).

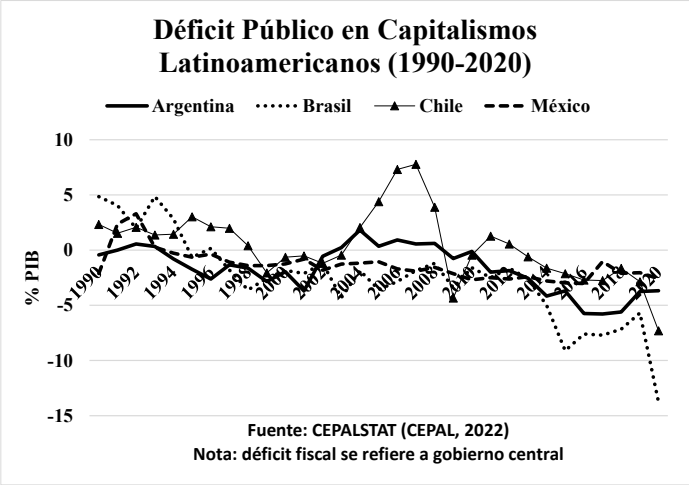
30. En este apartado nos referiremos a política fiscal en términos de balance del ejercicio del gasto público (déficit, superávit o equilibrio); en otro apartado posterior, a la política fiscal desde los ingresos tributarios.

los últimos decenios; se revelan políticas fiscales anticíclicas (más gasto en recesión, ahorro en crecimiento), procíclicas (menos gasto en recesión, más gasto en crecimiento), inestables (ver Gráfica 2). Salvo algunos casos en específico (recientes periodos en Argentina y más en Brasil), no se generó en los últimos 20 años una dinámica de desestabilización severa fiscal en estos capitalismos latinoamericanos. En el periodo dinámico, los capitalismos de mercado interno desarrollaron políticas anticíclicas (Argentina antes de la crisis de 2009 con superávit y después de la crisis de 2009 con déficit ante el freno de ese año, de 2012 y 2014; en promedio el déficit público fue sólo de -0.2% del PIB) y relativamente procíclicas (Brasil en general mantuvo déficit público -leve- a pesar del crecimiento; en promedio el déficit público fue de -2.5%) (Lo Vuolo, 2021); y los capitalismos de mercado externo promovieron políticas claramente anticíclicas (Chile con promedio de superávit de 1.9%, y algunos años de déficit ante la caída de 2009 y el freno ya perceptible en 2013) y débilmente anticíclicas (México con un ligero déficit de -1.9%, con déficit constante, en el marco de muy débil crecimiento y fuerte caída en 2009).

El periodo de retroceso modificó las políticas fiscales y predominaron las políticas anticíclicas, con algunos déficits que pueden generar problemas fuertes de financiamiento o incrementos importantes de la deuda pública. Los capitalismos de mercado interno pasaron claramente a una política de incremento de déficit fiscal en medio de la caída económica; se trata de una política anticíclica, con el problema de que se ha incrementado el endeudamiento público de una manera fuerte (ver más adelante). Argentina con déficit superiores a -4% del PIB y en promedio de -4.8% del PIB en el periodo de retroceso; Brasil con déficit mayores a -5% del PIB y en promedio de -7% en este periodo. El endeudamiento público de estos dos capitalismos se incrementó de manera notable y diferenciadamente (ver más adelante), en especial el argentino. Los capitalismos con acento en el exterior también experimentaron déficits fiscales: Chile ante el freno económico generó un déficit moderado de -2.3% del PIB en promedio, como expresión de una política anticíclica, sin un incremento sustantivo del endeudamiento público; México mantuvo la posición del anterior periodo, levemente anticíclica, con déficit constante moderado (-2.3% en promedio) en contexto de estancamiento productivo duradero, sin un incremento

sustantivo del endeudamiento público (ver Gráfica 2).

Gráfica 2[31]



El año del congelamiento económico impulsó aún más las posiciones anticíclicas, de una manera heterogénea, entre los capitalismos con énfasis interno y externo, sin tendencia común. Los déficits se incrementaron en Brasil y Chile; básicamente se mantuvieron en Argentina y México. Por una parte, Argentina, con la mayor caída productiva, optó por un déficit público moderado en el contexto (-3.7% del PIB) si bien con una explosión previa del endeudamiento público y en medio de un acuerdo con el FMI y sus condicionalidades; Brasil, en cambio, operó con mucho el mayor déficit de estos capitalismos (-13.8% del PIB, semejante al proceso de economías más grandes[32]) y su caída económica fue la menor; confirmó Brasil su proceso de mayor endeudamiento del Estado (ver más adelante). Por otra, Chile ante una caída económica severa pasó a una posición agresiva en la política fiscal, con un fuerte déficit de -7.3% del PIB (sin llegar aún a

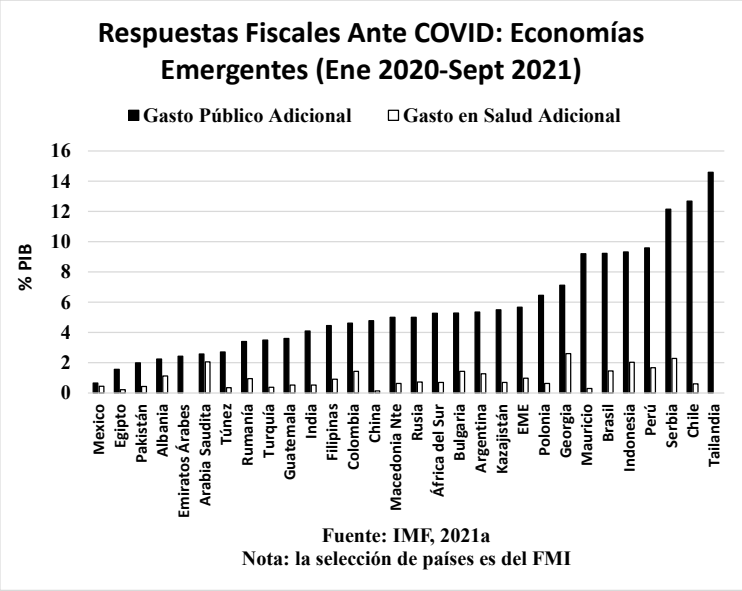
31. En CEPALSTAT (CEPAL, 2022) déficit de gobierno central es el resultado global de las operaciones del gobierno nacional: ingresos total más donaciones, menos gasto total y préstamos netos.

32. Los déficit fiscales en los gobiernos centrales del G7 se incrementaron fuertemente en 2020 y de acuerdo con la OECD (2023) fueron en orden descendente Estados Unidos (14.9%), Gran Bretaña (13.1%), Canadá (10.9%), Italia (9.7%), Japón (9.1%), Francia (9.0%) y Alemania (4.3%). Incluso Alemania, el más bajo déficit, implicó una multiplicación por tres entre 2019 y 2020.

un endeudamiento público agudo, pero sí en incremento después de varios años); en cambio, México mantuvo una postura conservadora en la política fiscal anticíclica con un déficit fiscal moderado (-2.6% del PIB), semejante al de los años anteriores, a pesar de la caída económica severa (ver Gráfica 2).

Estas heterogeneidades son manifiestas en las políticas presupuestales ante COVID 19. De acuerdo con el FMI, las economías emergentes incrementaron de manera diversas sus gastos públicos para hacer frente a los efectos sanitarios y económicos de la pandemia: México el país más conservador y Argentina cercano al promedio de las economías emergentes consideradas; en cambio, Brasil y Chile más activos[33](ver Gráfica 3).

Gráfica 3



33. México 0.7% del PIB de incremento del gasto público total entre enero 2020 y septiembre 2021, y Argentina, 5.4% del PIB; Brasil y Chile, 9.2% y 12.7% respectivamente. El promedio de las economías emergentes fue de 5.7% del PIB. Estos incrementos incluyen los gastos adicionales de salud señalados en la Gráfica 3. En Brasil se declaró un estado de urgencia en 2020 con un conjunto amplio de medidas de gasto (ver detalles en Razafindrakoto et al., 2023: 1008). En Chile se generó Plan Económico de Emergencia en 2020, de 7% del PIB con reasignaciones y nuevos gastos; y un Acuerdo Nacional por la protección social y la recuperación de empleos, acuerdo entre gobierno y oposición, de cerca de 5% del PIB para dos años (Velasco y Torres, 2020). Ver en este libro el texto de Graciela Bensusán y Daniel Cerdas-Sandí sobre las políticas sociales y laborales ante COVID.

Los balances externos también mostraron divergencias. Los capitalismos con acento en el mercado interno experimentaron balanzas externas de bienes y servicios diferenciadas, en general superávits con excepción del periodo de retroceso; y los de mercado externo, tuvieron comportamientos diferenciados: Chile con sucesión de fuertes superávits y déficits, y México generalmente déficits (ver Gráfica 4). Estos déficits externos no han significado procesos severos de desestabilización o desestructuración económica en comparación con otros periodos.

En el periodo dinámico, los capitalismos de mercado interno (fuertemente primarizados) obtuvieron excedentes en la balanza de bienes y servicios, más importantes en Argentina (4.5% del PIB) que en Brasil (apenas 0.6%); los de mercado externo tuvieron un desempeño contrastante: mientras que Chile (notablemente primarizado) logró los mayores excedentes del periodo (6% del PIB), México (con economía subcontratista y por ello fuertemente importadora) experimentó déficit (-1.6%). Las economías más primarizadas (Argentina y Chile) fueron las más beneficiadas en la balanza de bienes y servicios (ver Gráfica 5), en un contexto de alza en los precios de las materias primas.

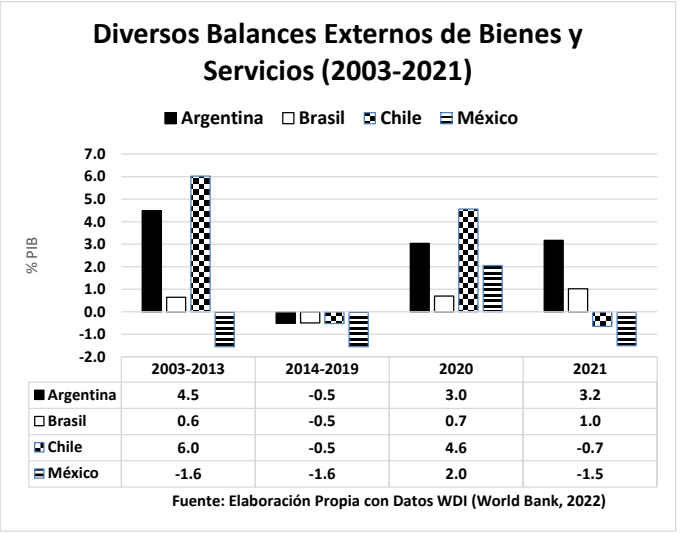
Este desempeño cambió en el periodo de retroceso. Todas estas economías tuvieron déficit y el ajuste en las economías más primarizadas fue severo, lo que muestra una vulnerabilidad externa notable: Argentina con un ajuste de 5 puntos del PIB y Chile mayor a 6 puntos[34]; el déficit mayor fue el de México, que mantuvo continuidad con el periodo previo y Brasil tuvo un ajuste menor (ver Gráfica 4). La primarización mostró una de sus caras débiles en especial en Argentina y Chile. En el periodo de congelamiento, los cuatro capitalismos experimentaron superávits, debido fundamentalmente a la caída de las importaciones; y en la recuperación parcial de 2021[35], los reprimarizados mostraron el excedente más importante, en especial Argentina y en menor medida Brasil, y la economía chilena con una fuerte recuperación productiva vivió de nuevo un déficit externo, y la mexicana renovó con su déficit estructural moderado.

34. Argentina pasó de 4.5% a -0.5% del PIB y Chile de 6.0% a -0.5%.

35. De acuerdo al FMI, en 2021 repuntaron de nuevo los precios de las materias primas (IMF, 2023a): hasta 161.5, base 100.

En el periodo en su conjunto (2003-2021), los capitalismos primarizado y reprimarizados han mantenido un superávit (mayor en Chile y Argentina, en ese orden; menor en la economía brasileña); y el capitalismo de subcontratación mexicano convive con un déficit estabilizado en la banda entre 0 y 2% del PIB[36]. Países del Este de Asia y Pacífico, fuertemente exportadores de manufacturas, en el periodo 2003-2021 han mantenido un superávit de manera constante[37]. Estas economías han tenido así menos presiones estructurales para compensar con capitales externos (por ejemplo, en créditos) el déficit en bienes y servicios.

Gráfica 4



	2003-2013	2014-2019	2020	2021
Argentina	4.5	-0.5	3.0	3.2
Brasil	0.6	-0.5	0.7	1.0
Chile	6.0	-0.5	4.6	-0.7
México	-1.6	-1.6	2.0	-1.5

Fuente: Elaboración Propia con Datos WDI (World Bank, 2022)

36. En el periodo 1981-2002 estos capitalismos tuvieron en promedio superávit externos (más notable en la década de la crisis de los 80, con diversos déficits en la década de los 90). En Argentina fue de 0.9% del PIB (se toma en consideración 1981-2001, debido al año atípico de 2002 con un muy fuerte superávit de 15% del PIB), en Brasil de 0.9%, en Chile de 1.3% (de 1982 a 2002, dado que en 1981 fue también atípico con -10.7% del PIB) y en México de 0.6%. Estimaciones propias a partir de WB (2022).

37. Estimaciones propias a partir de WB (2022) para el periodo 2003-2021. Por ejemplo, Corea del Sur de 3.3% en promedio y China de 3.5%; sólo en 2008, en la crisis global, la economía coreana experimentó un leve déficit (-0.2% del PIB).

En síntesis, en el periodo de retroceso (y en la severa caída por COVID 19) en conjunto los capitalismos latinoamericanos considerados regresaron a la sucesión de crecimiento y freno, sin lograr consolidar un largo periodo de fuerte dinamismo. En el periodo señalado y en un enfoque de mediano plazo, las regularidades de los regímenes de acumulación de América Latina no son de lo que hemos llamado dinamismo reiterado estructuralmente; con este trasfondo general encontramos que estos capitalismos se desempeñaron de manera heterogénea en los periodos de retroceso y crítico (ver Cuadro 1), en los que manifestaron sus específicas debilidades y fortalezas.

El capitalismo argentino renovó con inestabilidades estructurales y no acaba por constituir las regularidades de un régimen de acumulación coherente: manifestó fuertes caídas en el crecimiento (muy severa en el periodo crítico) con todo y las políticas anticíclicas (aumento del déficit público), muy débil inversión y leve déficit externo (reabsorbido en el periodo crítico); el regreso agudo de la inflación es un símbolo de las debilidades macroeconómicas del capitalismo argentino y de fuertes conflictos distributivos. El capitalismo brasileño debilitó su régimen de acumulación: regresó el freno económico (aunque con política anticíclica resistió en el periodo crítico) con muy débil inversión y especialmente se disparó de manera importante el déficit público; además ha experimentado leve déficit externo (también reabsorbido en el periodo crítico) y una inflación bajo control con presiones al alza. El capitalismo chileno ha mostrado con mayor claridad los límites de su régimen de acumulación: por primera vez en un largo periodo mostró estancamiento económico y aplicó ante ello una política anticíclica con generación de importante déficit público, experimentó también un déficit externo (reabsorbido en el periodo crítico) y una baja inflación que ha resistido las presiones al alza. El capitalismo mexicano mantiene regularidades en el estancamiento estabilizador, con un régimen de acumulación débil: en el periodo de retroceso fue, junto con el chileno, el menos afectado en el dinamismo y en el crítico tuvo una severa caída económica (en términos históricos) con una débil postura anticíclica y conservadurismo fiscal; mantiene una baja inversión y una baja inflación que ha resistido las presiones al alza, y sostiene un déficit externo estructural.

2.2 La durable inserción internacional[38] de los capitalismos de América Latina (2014-2021)

Los capitalismos de América Latina se han insertado de manera diversa a la economía global en los últimos años (periodo en retroceso y periodo crítico), después del periodo dinámico de inicio de los años 2000. Muestran tendencias de largo plazo de inserción internacional consistente (Boyer, 2015), independientemente de las orientaciones políticas o ideológicas de sus gobiernos. Las economías de mercado interno han consolidado su reprimarización, Argentina especialmente con debilidad tecnológica e incorporación al mercado agrícola global; Brasil notablemente con debilitamiento industrial e incorporación fuerte al mercado agrícola y en menor medida al de combustibles y minero. Las economías de orientación externa han consolidado sus formas de inserción, Chile con continuidad de la primarización con debilidad tecnológica e incorporación en especial al mercado global de combustibles y minerales; y México con continuidad en la inserción manufacturera con debilidad tecnológica (o inserción industrial de subcontratación, subalterna), aunque también ha consolidado su participación en el mercado global agrícola y la ha disminuido en el mercado global de combustibles y minero (ver Cuadro 4). En esta diversidad de inserciones internacionales los capitalismos latinoamericanos comparten la irrupción de actores predominantes, un pequeño grupo de empresas; la economía política de estos capitalismos ha ido transitando así hacia una nueva configuración en las coaliciones hegemónicas.

38. En la economía política de los capitalismos de la teoría de la regulación, la "forma de adhesión al régimen internacional" es "el conjunto de reglas que organizan las relaciones entre el Estado-nación y el resto del mundo". Son los "compromisos institucionalizados" en los intercambios comerciales, en la "localización de las producciones" a través de las inversiones directas o "del financiamiento de los flujos y saldos exteriores" (Boyer, 2015: 47). En este apartado incorporaremos fundamentalmente lo relativo al comercio internacional.

Cuadro 4
Inserción Internacional de los Capitalismos de América Latina

Inserción Internacional	Argentina: *Reprimarización, con debilidad tecnológica*	Brasil: *Reprimarización y debilitamiento industrial*	Chile: *Reforzamiento de primarización con debilidad tecnológica*	México: *Consolidación de inserción industrial subcontratista (tecnología débil)*
Exteriorización	Baja, Creciente	Baja, Creciente	Fuerte, en Reducción	Fuerte, Creciente (hasta Muy Fuerte)
Primarización	Fuerte Creciente	Fuerte Creciente	Muy fuerte	Débil
Industrialización	Muy Débil	Débil	Muy Débil	Fuerte
Tecnológica	Muy Débil	Débil	Muy Débil	Muy Débil

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En la exteriorización son dos periodos en resumen: dinámico y posteriores. Baja: entre 0 y 40% del PIB; fuerte: entre >40% y 80%; muy fuerte: >80%. Primarización e industrialización (exportaciones) es una tendencia general. Primarización: débil, entre 0 y 25% del PIB; media, entre >25% y 50%; fuerte, entre >50% y 75%; muy fuerte, >75%. Industrialización e Inserción Tecnológica: débil, muy débil, fuerte, estimaciones propias.

En general, los capitalismos de América Latina considerados se exteriorizaron[39] de manera divergente especialmente en el periodo dinámico (2003-2013). Chile en especial y en menor medida México habían iniciado un proceso de exteriorización en las décadas 80 y 90; son ya economías cada vez más volcadas hacia el exterior. Chile había empezado este proceso desde las políticas económicas incorporadas después de 1973 (ver Cuadro 5).

Chile y México acentuaron la exteriorización en el periodo dinámico, y Argentina y Brasil dieron un paso importante en este sentido (más Argentina). En el periodo de retroceso, Chile frenó de manera importante esta exteriorización y la retomó ligeramente en 2021; México en cambio acentuó aún más la exteriorización tanto en el periodo de retroceso como en el congelamiento de 2020 y la débil recuperación de 2021. México aparece, así, como el capitalismo más exteriorizado de manera sistemática; la exteriorización es ya una regularidad (que podríamos llamar estructural) del régimen mexicano (ver Cuadro 5).

Argentina redujo el paso hacia la exteriorización en el periodo de retroceso y la retomó en 2020 y 2021. Brasil, por su parte, avanzó en este proceso de exteriorización, no lo redujo en el periodo de retroceso y lo amplió de manera importante en 2020 y 2021 (ver Cuadro 5). Habrá que evaluar

39. Por exteriorización entendemos la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios en relación al PIB.

el impacto que este proceso tiene en la caracterización de Argentina y Brasil como regímenes de acumulación centrados en el mercado interno; las dinámicas de acumulación se dirigen cada vez más al mercado exterior, aunque aún siguen lejos de los capitalismos chileno y sobre todo mexicano en esta exteriorización.

Cuadro 5

	Exteriorización de Economías de América Latina 1981-2021 (% PIB)				
	1981-2002	2003-2013	2014-2019	2020	2021
Argentina	18.8	37.1	27.5	30.1	33.4
Brasil	19.1	25.7	26.4	32.9	39.2
Chile	54.1	71.0	58.8	58.5	64.4
México	37.4	58.0	74.6	77.2	82.4
Fuente: Elaboración propia con datos Banco Mundial (WB, 2022)					
Nota: Exteriorización=(Exportaciones Bienes y Servicios+Importaciones de Bienes y Servicios)/PIB					

En este proceso común de exteriorización a diferentes velocidades, es notable la consolidación de la primarización en Chile y de la reprimarización en Argentina y Brasil (ver Gráfica 5 la definición de exportaciones primarias). México en general permanece como una economía volcada a las exportaciones manufactureras. Argentina y Brasil se exteriorizan en forma reprimarizada (Lo Vuolo, 2021), Chile en consolidación de su primarización (Palma, 2022) y México como participante subordinado (subcontratista) en las cadenas globales de valor (Moreno y Ros, 2010; Bizberg, 2015b y 2021; Boyer, 2015; WB, 2020) y con presencia creciente en las exportaciones agrícolas.

En el periodo dinámico, el capitalismo argentino se mantuvo básicamente en un proceso de alta primarización estancada (cerca de dos terceras partes de sus exportaciones primarias)[40]; sin embargo, en el de retroceso lo acentuó hasta llegar a 82.6% en 2019 y en el año crítico aún más hasta

40. Con 73.2% en 2003 y 67.5% en 2013.

85.1%[41]. Ante la crisis reciente, el capitalismo argentino subrayó una inserción internacional primarizada. El capitalismo brasileño, que ya había experimentado un largo proceso de caída de la primarización de tres décadas hasta la crisis de 1994, en el periodo dinámico lo detuvo y renovó con la reprimarización (en 2003 con casi la mitad de las exportaciones primarias y en 2013 ya con dos terceras partes de exportaciones primarias)[42], impulso que se mantuvo en el periodo de retroceso para repuntar en el año crítico hasta casi tres cuartas partes (72.9%) (ver Gráfica 5). Tenemos así dos capitalismos con fuerte peso en el mercado interno notablemente primarizados en su comercio exterior, rentistas (Bizberg, 2021; Lo Vuolo, 2021). El capitalismo argentino se manifiesta, así como limitado por su durable carácter rentista y el brasileño, con la amenaza hecha realidad del regreso de este carácter rentista (Boyer, 2015: 231).

La economía chilena mantuvo muy elevada su primarización (en general por arriba del 80%) y la acentuó en periodo dinámico, lo mismo que en el periodo de retroceso y con ligero incremento en el año crítico y acercamiento al 90%, la más alta entre los capitalismos incorporados[43]. La primarización es una antigua característica estructural del capitalismo chileno. Así, el capitalismo chileno consolidó su característica "rentista abierto al mercado mundial" (Boyer, 2015: 231). México en forma más leve incrementó sus exportaciones primarias en el periodo dinámico hasta superar una cuarta parte en el total de las exportaciones en 2011 e iniciar una reducción[44]; en el periodo de retroceso o en los años críticos mantuvo en alrededor de 20% sus exportaciones primarias, con lo que se resistió a la tendencia reprimarizadora (ver Gráfica 5).

Los capitalismos primarizados (Chile) o reprimarizados (Argentina y Brasil) se insertaron así en la economía internacional incorporándose al alza de los precios de las materias primas o manteniendo esta forma de inserción en el periodo; lo que manifiesta ya una forma duradera, estructu-

41. La economía argentina había mantenido una lenta disminución tendencial de su primarización de los años 60 a inicio de los 90 (de más de 90% hasta 65%) y durante dos décadas (incluso en los años del periodo dinámico) la mantuvo cercana a dos terceras partes de las exportaciones totales (ver Gráfica 5).

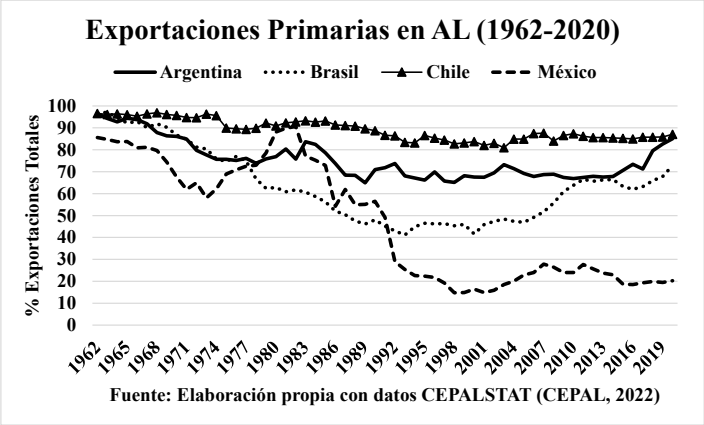
42. En 2003 con 48.4% y en 2013, 66.2%.

43. Con 85.5% en 2013, 85.8% en 2019 y 87.1% en 2020.

44. Con 18.5% en 2003 hasta el momento más alto en 2011, 27.6%..

ral. Son de esta manera capitalismos más vulnerables o sujetos a los aleas y vaivenes del mercado internacional. El capitalismo mexicano experimentó un proceso diferente con disminución tendencial de la primarización: en una primera ola, fue reduciendo su recurso a las exportaciones primarias (en los años 60 a mediados de los 70), en el periodo petrolero la incrementó notablemente, hasta que a partir de las reformas económicas estructurales de los años 80 experimentó una segunda ola de reducción, muy fuerte, detenida en el periodo dinámico. No obstante, las exportaciones primarias (petroleras, mineras y agrícolas) no son deleznables (alrededor de 20%) en un contexto de fuerte incremento de las exportaciones totales (ver Gráfica 5).

Gráfica 5

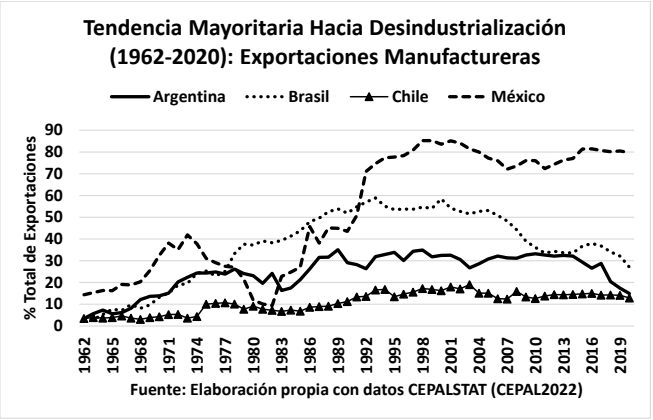


Nota gráfica 5: en CEPALSTAT se consideran productos primarios los siguientes (a partir de la División de Estadística de las Naciones Unidas): 0. Productos alimenticios y animales vivos; 1. Bebidas y tabaco; 2. Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles; 3. Combustibles y lubricantes, minerales y productos conexos; 4. Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal; 9. No clasificadas en otro rubro de la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI). Además, se incluyen los metales no ferrosos, clasificados como capítulo 68 en la CUCI.

En contrapartida, los capitalismos primarizado o reprimarizados mantuvieron bajas sus exportaciones manufactureras (Chile) o las disminuyeron en forma importante (Argentina y en especial Brasil). Es notable que dos economías con historia previa de industrialización en América Latina hayan disminuido tan notablemente el peso de sus exportaciones manufactureras: Argentina al fin del periodo general de estudio, en 2020, tenía prácticamente el mismo porcentaje de exportaciones manufactureras que Chile (15% y 13% respectivamente); y Brasil ya sólo una cuarta parte de exportaciones manufactureras (27% en 2020). México, en cambio, después de una reducción inicial del peso de sus exportaciones manufactureras en el periodo dinámico, a fin de cuentas, lo mantuvo en alrededor del 80% (ver Gráfica 6). Debe recordarse, sin embargo, que uno de los límites históricos de la industrialización en América Latina fue su débil tránsito a

la promoción de las exportaciones manufactureras (a diferencia de varias economías asiáticas) (Fajnzylber, 1983)[45].

Gráfica 6



Nota: en CEPALSTAT se consideran productos manufacturados los siguientes (a partir de la División de Estadística de las Naciones Unidas): 5. Productos químicos y conexos; 6. Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material (excluido el capítulo 68: metales no ferrosos); 7. Maquinaria y equipo de transporte; 8. Artículos manufacturados diversos.

Una revisión de los principales productos de exportación de estos capitalismos confirma estas tendencias. En el primarizado por excelencia y rentista, Chile, en 2019, de acuerdo a la clasificación de la Organización Mundial del Comercio sólo cinco productos representaron 56.1% del total de las exportaciones (WTO, 2020) y todos fueron primarios (en los criterios señalados de CEPAL), lo que muestra la mayor concentración de exportaciones en pocos productos[46]; alrededor de 46% de las exportaciones totales fueron asociadas al cobre (los dos principales productos de exportación), como signo de la vulnerabilidad a las oscilaciones de la demanda. En el reprimarizado capitalismo de Argentina esta concentración alcanza a 37.8% de las

45. Fajnzylber destacaba con datos de 1973, además de otros indicadores, que las manufacturas en América Latina sólo representaban 15% del total frente a 49% en los países del Este de Asia (p. 163).

46. Por orden de importancia: minerales de cobre y concentrados (26.4% del total), cobre refinado y aleaciones de cobre (19.2%), filetes de pescado y otras carnes de pescado (3.9%), pulpa química de madera a la sosa o al sulfato (3.9%) y vino de uvas frescas (2.7%) (estimaciones propias a partir de WTO, 2020).

exportaciones totales[47] y cuatro fueron productos primarios junto con una residual exportación de automotores; cerca de 24% de las exportaciones estuvieron asociadas a la soya. En el más reciente primarizado capitalismo de Brasil, dicha concentración fue semejante a la argentina y registró 38.8% de las exportaciones totales[48], y los cinco productos fueron exportaciones primarias, ni una sola de exportaciones manufactureras, como símbolo de la extrema reprimarización. En el aún industrial capitalismo mexicano, los principales cinco productos llegaron a 35.1% del total de las exportaciones, y los cuatro primeros fueron manufacturas y el quinto, petróleo[49]; resalta la importancia de los productos automotrices (23.2% del total), por la participación mexicana en la cadena global de valor de los automóviles y la presencia, aunque notablemente menor a otros periodos, de las exportaciones petroleras.

Para los capitalismos reprimarizados se dibujan claramente tendencias hacia la desindustrialización, para el capitalismo primarizado de la confirmación de su notable debilidad industrial y para México, en el largo plazo, de transformación desde la primarización hacia la industrialización de sus exportaciones. Efectivamente, en estos periodos se consolidan transformaciones estructurales de largo plazo: las economías reprimarizadas, Argentina y Brasil, y la primarizada de Chile disminuyen radicalmente el peso de su producción manufacturera en más de la mitad con referencia a 1965; en el primer capitalismo el valor agregado manufacturero en el periodo de retroceso cayó hasta sólo 14%, en el segundo a únicamente 11%[50] y en el tercero a simplemente 10%. Han sido procesos de desindustrialización severos, tempranos (Rodrick, 2015; Palma y Pincus, 2022; Salama, 2012, 2020, 2021). Proceso menos claro en el capitalismo mexicano, que en cierto sentido resiste a este proceso desindustrializador (ver Castillo y Martins, 2016): en 1965, el peso manufacturero era de 19% del PIB y se ha mantenido

47. Residuos sólidos del aceite de soya (13,1 %), maíz (9.1), vehículos automotores para transporte de mercancías (5,3%), habas de soya (5.2%) y aceite de soya y sus fracciones (5%) (estimaciones propias a partir de WTO, 2020).

48. Habas de soya (11.6%), aceites de petróleo y crudo (10.7%), minerales de hierro y concentrados (10,1%), maíz (3.2%) y pulpa química de madera a la sosa o al sulfato) (3.2%) (estimaciones propias a partir de WTO, 2020).

49. Automóviles para transporte de personas (10.8%), máquinas automáticas de procesamiento de datos (7,1%), partes para vehículos automotores (6.7%) y vehículos a motor para transporte de mercancías (5,7%), además de aceites de petróleo y crudo (4.9%) (estimaciones propias a partir de WTO, 2020).

50. En Brasil, la reducción es aún mayor (hasta un tercio) si se toma en cuenta que en los años 90 el valor agregado manufacturero superó 30% en el total.

en valores menores pero cercanos, sin una disminución radical como en los otros casos (ver Cuadro 6); aunque existe evidencia de desindustrialización en algunos sectores[51].

En cambio, en las economías del Este de Asia y Pacífico, como Corea del Sur y China, el peso manufacturero sigue siendo relevante y supera al de estos capitalismos latinoamericanos: en el primer país entre 1965 y el periodo de retroceso se incrementó en más de la mitad y se mantuvo por arriba del 26% (ver Cuadro 6). En el largo plazo, la productividad manufacturera ha generado resultados contrastantes, con debilidad notoria de los capitalismos latinoamericanos especialmente en Argentina y Chile. Puede compararse el valor agregado manufacturero (en dólares constantes 2015) en estos países: en 1965, el de Argentina, Brasil y México era 17 veces el de Corea del Sur, el de Chile, 3 veces; en 2019, los valores respectivos fueron 0.17, 0.43, 0.50 y 0.06 (estimaciones propias a partir de WB, 2023)[52].

Con esta fuerte tendencia, por una parte, desindustrialización "no significa desaparición" y por ejemplo en el caso de Brasil el "tejido industrial" tiene aún "capacidad de recuperación" (Salama, 2021: 620, 622) y Argentina cuenta todavía con una infraestructura manufacturera con valor agregado no deleznable, base de posibles cambios (ver Cuadro 6). Y, por otra parte, en el balance desindustrialización y fuerte crecimiento del sector servicios[53], se requieren análisis particulares del vínculo entre producción manufacturera y servicios; existen procesos de "integración manufacturas-servicios", nótese simplemente la utilización de servicios en la producción de bienes y en las empresas, como los informáticos, de telecomunicaciones y de logística (Cuadrado, 2021: 760, 762). Con los cambios tecnológicos digitales los aportes de servicios a la producción manufacturera son relevantes y con la inteligencia artificial se intensificarán, no sólo en las grandes empresas

51. Salama (2012, 2020, 2021) señala que México experimenta desindustrialización en las industrias dirigidas al mercado interno; por otra parte, el auge exportador en México se ha acompañado de un auge también de las importaciones y de la ausencia de eslabonamientos productivos intensos en el sector manufacturero (Moreno y Ros, 2010; Molina y Aroche, 2023).

52. Deberá completarse esta fotografía manufacturera con la participación del empleo manufacturero en el empleo total, que confirma este proceso desindustrializador (Castillo y Martínez, 2016). Con datos de CEPALSTAT (CEPAL, 2023), el empleo manufacturero de Brasil en 2003 representó 14.8% de la población ocupada y en 2018, sólo 13%; en Chile, 13.3% y 9.3% (2017); en México, 18.5% (2004) y 16.1%. A partir de encuestas de hogares.

53. El heterogéneo sector servicios integra cada vez más empleo en estos capitalismos: en 2021 en Argentina, 72.4% del empleo total, en Brasil, 69.7%, en Chile, 70.4%. En México también, aunque desde 2012 se detiene el incremento en el empleo en servicios y permanece alrededor de 62.0% (WB, 2023).

sino también en las pequeñas y medianas (Carmona, Neto y Ascúa, 2020). Hasta ahora, con la digitalización las "fronteras entre industria y ciertos servicios se volvieron porosas" (Salama, 2021: 601).

Cuadro 6

	Valor Agregado en Manufacturas (% PIB)				
	1965	2003-2013	2014-2019	2020	2021
Argentina	41	17	14	14	15
Brasil	23	13	11	11	10
Chile	24	11	10	9	9
México	19	16	17	17	18
China	n.d.	32	28	26	28
Corea del Sur	17	26	26	25	25

Fuente: Estimaciones propias a partir de WB (2023)

A la vulnerabilidad de los precios de las materias primas, para los capitalismos menos industrializados se añade la de la dependencia industrial (importaciones[54]); para el capitalismo mexicano, se trata de la incorporación a un mercado fuertemente competitivo, en especial frente al dinamismo chino, con exportaciones manufactureras fuertemente demandantes de importaciones (Molina y Aroche, 2023)[55].

En ese marco de desindustrialización o resistencia a ella, la participación de estos capitalismos en los mercados internacionales es heterogénea, con las fortalezas y debilidades que habría que analizar con más detalle. Por lo pronto, puede caracterizarse a los capitalismos argentino y chileno como prácticamente ausentes en el mercado manufacturero (con 0.07% de participación en el mercado mundial en 2021), a la baja el argentino y lige-

54. En lo que podríamos llamar intensidad de las importaciones manufactureras (importaciones manufactureras/importaciones totales de bienes) se expresa un recurso muy significativo a las importaciones manufactureras en estos capitalismos latinoamericanos desindustrializados (incluso en el mexicano): entre 2003 y 2022 (sin grandes modificaciones en los periodos estudiados en este texto), Argentina tiene la mayor intensidad (81.7%), seguida por México (78.9%), Brasil (73.3%) y al final Chile (67.5%). Contrasta esta dependencia con el menor recurso a las importaciones manufactureras en China (62%) y en especial en Corea del Sur (58.4%). Estimaciones propias con datos de WB (2023).

55. Molina y Aroche (2023: 480 y 482), a partir de la matriz insumo-producto, concluyen en el incremento (entre 1980 y 2013) de las importaciones tanto para la producción destinada a las exportaciones como al mercado interno. Por ejemplo, muestra la fuerte dependencia de algunas ramas exportadoras (entre otras, las vinculadas a la producción automotriz y de equipos electrónicos) a las importaciones.

ramente al alza en el chileno; y al capitalismo brasileño como subalterno en este mercado, con una tendencia a la baja hasta situarse en 0.47% en 2021 (por ejemplo, Brasil en las décadas de los años 80 y 90, tenía una participación equivalente a la cuarta parte de Corea del Sur; en 2021, sólo una octava parte). México por su parte fortalece su participación creciente en el mercado global de manufacturas para llegar a 2.6% en 2021; mantiene la distancia con Corea del Sur (en poco más de un punto porcentual) aunque se aleja de la locomotora manufacturera china (de un punto porcentual de distancia en los años 80 y 90 hasta casi 19 puntos en 2021) (ver Cuadro 7).

Cuadro 7

	Peso en las Exportaciones Manufactureras Mundiales				
	1981-2002	2003-2013	2014-2019	2020	2021
Argentina	0.16	0.19	0.13	0.07	0.07
Brasil	0.75	0.74	0.58	0.43	0.47
Chile	0.04	0.09	0.08	0.07	0.07
México	1.53	2.23	2.73	2.72	2.55
China	2.61	12.57	18.12	19.95	21.16
Corea del Sur	2.67	3.72	4.06	3.77	3.81
Fuente: WTO Stats (WTO, 2022)					

Los capitalismos primarizado o reprimarizados incrementan su participación en el mercado global primario de manera diversa (ver Cuadros 8 y 9). Argentina mantiene su especialización agrícola y disminuye fuertemente su participación en el mercado de combustibles y minerales[56]; Brasil incrementa de manera importante su aportación al mercado global agrícola y aumenta también su participación en el mercado de combustibles y minerales[57]; Chile no sólo se especializa en exportaciones de combustibles y minerales, sino además en las agrícolas[58]. México también navega en forma creciente en estos mercados primarios, sobre todo en el agrícola, aunque disminuye en más de la mitad su intervención en el mercado de combusti-

56. Argentina aumenta su porción en el mercado agrícola en el periodo dinámico y la reduce ligeramente en el de retroceso y el crítico, y se mantiene en alrededor de 2% de participación.

57. Brasil se sitúa en más del 5% de participación agrícola y en el mercado de combustibles y minerales llega a 2.6%.

58. Chile aumenta en general su participación en el mercado global de combustibles y minerales y se sitúa en 1.6% en 2021 y en el agrícola aporta 1.1% en 2021.

bles y minerales[59]. La más notable transformación, por su peso en los mercados globales, es el incremento de la participación primaria del capitalismo brasileño (ver Cuadros 8 y 9). En el mercado agrícola global sobre todo los exportadores brasileños son jugadores de peso y en algunos productos los argentinos también[60].

Cuadro 8

	Peso en las Exportaciones Agrícolas Mundiales				
	1981-2002	2003-2013	2014-2019	2020	2021
Argentina	1.95	2.45	2.14	2.00	1.97
Brasil	2.98	4.57	5.04	5.17	5.14
Chile	0.76	1.21	1.28	1.20	1.11
México	1.06	1.41	1.89	2.21	2.16
China	2.46	3.55	4.56	4.33	4.09
Corea del Sur	0.69	0.65	0.71	0.72	0.74
	Fuente: WTO Stats (WTO, 2022)				

Cuadro 9

	Peso en las Exportaciones Combustiles y Minerales Mundiales				
	1981-2002	2003-2013	2014-2019	2020	2021
Argentina	0.33	0.33	0.12	0.07	0.06
Brasil	0.96	1.35	1.70	2.51	2.57
Chile	0.90	1.33	1.32	1.84	1.63
México	2.37	1.77	1.24	1.20	1.09
China	1.45	1.61	2.31	2.59	2.40
Corea del Sur	0.61	1.34	1.82	1.66	1.65
	Fuente: WTO Stats (WTO, 2022)				

¿Cuál es el tipo de inserción a la economía global de estos capitalismos? Si tomamos como un proxy la inversión en ciencia y tecnología de estos países (y la ponemos en diálogo con resultados de otras investigaciones, por ejemplo, con respecto al dinamismo en algunas economías de Asia impul-

59. México dobla su aporte en el mercado agrícola con relación a los años 80 y 90, y llega a 2.2% en 2021; y disminuye hasta llegar a 1.1% en el mismo año en combustibles y minerales.

60. En el ranking de exportaciones agrícolas de la OMC, en 2021 Brasil fue el tercer exportador mundial y Argentina el número 18 (WTO, 2022). Ya en 2013, Brasil era el primer exportador mundial de soya, café en grano, azúcar en bruto, azúcar refinado, jugo de naranja, carne bovina y carne de pollo, el segundo de maíz y el cuarto de algodón. Argentina, el tercero en maíz y soya (Maranhão y Vieira Filho, 2022: 165).

sado por la innovación), en contexto internacional, podemos caracterizar a esta inserción como débil tecnológicamente[61]. La brecha en esta inversión entre los capitalismos de América Latina y la OCDE y los países del Este de Asia y el Pacífico es sustancial y se ha incrementado. Mientras los capitalismos de AL apenas invierten entre 0.3 y poco más de 1% del PIB, los de la OCDE y el Este de Asia y el Pacífico se han ido acercando a 3% en promedio. Esta brecha se incrementó en los periodos considerados; se trata de una tendencia duradera. Los capitalismos latinoamericanos con mayor acento en el mercado interno y con un Estado más fuerte fiscalmente (ingresos) son los que más han invertido en ciencia y tecnología, aunque con una brecha notable con OCDE-Este de Asia y Pacífico.

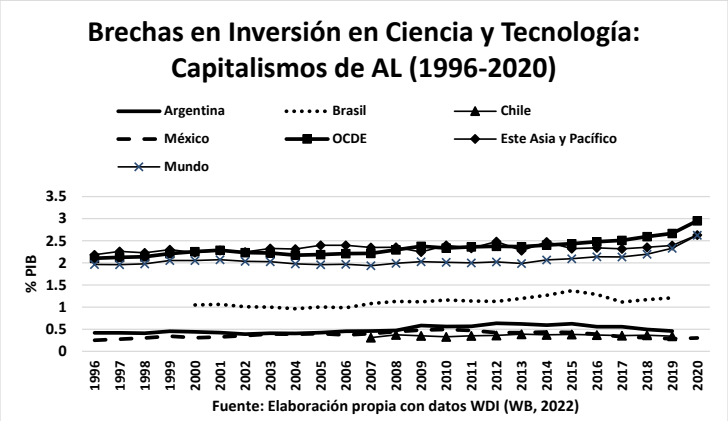
En los periodos dinámico y de retroceso Argentina incrementó ligeramente estas inversiones (ligeramente por arriba de 0.50% del PIB), y Brasil un poco más (hasta acercarse a 1.5% del PIB en 2015, después de un ascenso continuo a partir de 2005); sin embargo, han sido incrementos no sustantivos (con excepción del periodo dinámico en Brasil) y no reiterados de manera sostenida (ver últimos años en Gráfica 7). Los capitalismos con acento en el mercado externo (y menos fortaleza fiscal) han sido los que menos invierten: Chile mantuvo su muy baja inversión alrededor de 0.35% del PIB en los periodos mencionados, mientras que México incluso la redujo entre el periodo dinámico y el de retroceso para situarse en 0.36% en este último, y disminuir aún más en el año crítico de 2020 a 0.30%. Paradójicamente la economía con más exportaciones manufactureras es el que menor inversión en ciencia y tecnología reporta y es el ya más débil en este aspecto; incluso el país más primarizado invierte ya más que México en este dominio. Podría postularse que las élites del capitalismo de subcontratación internacional (nacionales e internacionales) tienen pocos incentivos para invertir en ciencia y tecnología por su participación rentista (mano de obra barata) y subordinada en las cadenas globales de valor[62]; prefieren las

61. Ciertamente habría que hacer una caracterización más fina, por sectores y ramas productivas, e incluso por empresas en particular. Los cuatro países tienen casos de empresas destacadas con desarrollo tecnológico más elevado o ejemplos de creaciones tecnológicas de investigadores. Aquí permanecemos en una caracterización genérica, aproximativa.

62. En el emblemático caso de la industria automotriz mexicana, los salarios se encuentran entre los más bajos de los países productores, incluso entre los emergentes (Bensusán y Cerdas, 2021).

"actividades de transferencia de renta" (Acemoglu y Johnson, 2023: 372)[63] y no la inversión en innovación. La brecha con los países de la OCDE es muy amplia en los tres periodos considerados, lo mismo con los países del Este de Asia y el Pacífico en ambos casos en dinámica creciente, más en los países de la OCDE (ver Gráfica 7). Incluso la brecha de estos capitalismos de América Latina con el promedio mundial, salvo algunos años para Argentina y Brasil, ha sido creciente.

Gráfica 7



Esta débil inversión en ciencia y tecnología explica en parte el retraso latinoamericano en innovación, en el marco de la transformación digital. En evaluaciones internacionales, de mediano plazo, aparece la debilidad latinoamericana frente a países del Este de Asia, además de Estados Unidos y Alemania; Brasil el mayor inversionista de los capitalismos analizados aquí aparece con fuertes brechas frente a los más avanzados (ver Salama, 2020: 1101-1102). Este retardo se muestra claramente en comparaciones internacionales generales recientes: en el Índice Mundial de Innovación 2022 (WIPO, 2022), de un total de 132 países, los capitalismos latinoamericanos,

63. Es decir, buscan "transferir rentas lejos de los trabajadores" y no "compartir las ganancias de la productividad" (Acemoglu y Johnson, 2023: 372) (traducción propia).

con excepción de Brasil, aparecen a media tabla en la inversión en ciencia y tecnología[64], y en el índice general de innovación[65], frente a Corea del Sur que es la segunda economía con mayor inversión y la sexta en el índice general. "América Latina se está perdiendo la revolución industrial en curso" (Salama, 2020: 1104); se está incorporando limitada o subordinadamente a la transformación digital (Castillo, Gligo y Rovira, 2017) y a los grandes cambios de la inteligencia artificial (Acemoglu y Johnson, 2023).
En cuanto a inversión en ciencia y tecnología los capitalismos de Brasil y Argentina, bajo coaliciones de izquierda, hicieron mayores esfuerzos sobre todo en el periodo dinámico y parte del de retroceso aquí incluido, entre 2005 y 2015, el primero con incremento de 0.4% a 0.6%, el segundo de 1.0% a 1.4%; pero no se logró un acuerdo posterior para mantenerlos y cerrar paulatinamente brechas (ver Gráfica 7).

En este marco, no es anomalía que las exportaciones de alta tecnología de estos capitalismos (con relación al total de las exportaciones manufactureras) sean débiles en comparación con capitalismos del Este de Asia. Especialmente en el caso de Argentina y Chile, estas exportaciones ni siquiera llegan a una décima parte[66]; en Brasil se sitúan cerca de 15% y en México a una quinta parte[67], mientras que en Corea del Sur y China se acercan a una tercera parte[68]. En el ordenamiento de 132 economías en el Índice Mundial de Innovación 2022 (WIPO, 2022), en las exportaciones de alta tecnología de nuevo los capitalismos latinoamericanos considerados se encuentran a media tabla, en la medianía tecnológica, con la excepción de México que aparece notablemente entre las primeras economías cerca de China y Corea del Sur[69]. El enorme impulso exportador en México ha posibilitado la participación en las exportaciones manufactureras y una promoción industrializadora; sin embargo, las exportaciones mexicanas de alta tecno-

64. Brasil está en el lugar 34, después Argentina en el 65, Chile en el 74 y México en el 78.

65. El ordenamiento en este índice general es diverso con Chile y Brasil al frente (en los lugares 50 y 54 respectivamente), y México en el 58 y Argentina en el 69.

66. Para Argentina fueron 7% en 2007 y cayeron a 5% en 2019; en Chile, 8% en esos años (WB, 2023).

67. En Brasil fueron 13% y 14% en 2007 y 2019 respectivamente; en México, 21% y 20% (WB, 2023).

68. En Corea del Sur, para 2007 y 2019, representaron 32%, y en China, 30% y 31% respectivamente (WB, 2023).

69. En este caso se trata de exportaciones de alta tecnología en el total del comercio de bienes y servicios: Brasil aparece en el lugar 53, después Chile en el 65 y, el más atrasado, Argentina en el 74. México sube notablemente hasta el noveno lugar. China se encuentra en el cuarto lugar y Corea del Sur en el sexto.

logía en buena medida son reexportaciones en cadenas de valor globales y no productos con importante contenido tecnológico endógeno (Moreno y Ros, 2010; Bizberg, 2015b; Salama 2020; Valencia, 2020; Moreno et al., 2023); podría considerarse así la incorporación subordinada de la economía mexicana a las cadenas de valor como una oportunidad perdida, hasta el presente, de mayor desarrollo tecnológico[70]. Consolida así el capitalismo mexicano su carácter "industrial dependiente" (Boyer, 2015: 231), asociado más recientemente al resurgimiento de elementos rentistas (agrícolas y mineros). En síntesis, podemos hablar de una inserción heterogénea de los capitalismos de América Latina, en general subordinada tecnológicamente.

Esta característica de debilidad tecnológica compartida por los capitalismos de América Latina debe ser comprendida en la configuración global actual y las interdependencias globales que la sostienen (Boyer, 2021): producción y exportación de materia prima, por una parte, producción y exportación por subcontratación, por otra. Podría imaginarse una alternativa en la que coaliciones y élites de estos capitalismos impulsaran un fuerte desarrollo científico y tecnológico para promover paulatinamente mayores encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante que posibilitaran una mayor generación de valor tanto a partir de las materias primas (Palma y Pincus, 2022) (por ejemplo, en las cadenas de valor de la soya en Argentina y Brasil, del litio en Argentina, Chile y México, del cobre en Chile y del petróleo en Brasil y México) como de la industria manufacturera (Argentina, Brasil y México), para que impulsaran una política industrial y una reconfiguración de la inserción internacional menos dependiente "estructuralmente" de la demanda de los "capitalismos industriales y financieros" (Boyer, 2021: 92-93), con mayores posibilidades de redistribuir las ganancias de la productividad generada (Acemoglu y Johnson, 2023). No ha sido el caso en los periodos recientes y en el caso de Argentina, Chile y Brasil hay un predominio en la exportación de materia prima (regímenes "rentistas" de Boyer, 2021) y en México productos ensamblados, con débil

70. Podrían darse modificaciones con el nuevo T-MEC, que deberán evaluarse en el futuro próximo. La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), en 2018, endureció las reglas de origen de los bienes exportables para ser beneficiarios arancelarios y exigen mayor contenido regional, lo que podría favorecer la producción de partes nacionales (Gómez y Ruiz, 2022).

contenido tecnológico endógeno (Bizberg, 2015b, 2021) e importante reexportación (Moreno et al, 2023).

¿Cuál es la economía política de esta inserción internacional de los capitalismos latinoamericanos? Proponemos aquí un acercamiento inicial a la economía política de las diversas inserciones analizadas, a través del peso (poder) en el mercado de las principales empresas exportadoras en las cuatro economías. Arreglos institucionales favorecen la fuerza de algunos actores en detrimento de otros, en especial la promoción de las exportaciones[71]: primero, el impulso a las exportaciones a través del Consenso de Washington (CW), segundo la profundización de las aperturas comerciales a través del ingreso a la Organización Mundial del Comerio (OMC)[72], a acuerdos comerciales[73] o de integración[74], y tercero la construcción de un Consenso de Commodities (Svampa, 2013) en el periodo dinámico. Estos actores se han fortalecido en una dinámica de largo aliento con el CW en su arranque original y de auge, y en los posteriores debates sobre su debilitamiento o incluso del post CW.

Los acuerdos comerciales y la interpretación ortodoxa del libre comercio en el sistema de la OMC fundan e instituyen la fortaleza de los exportadores[75], en contexto de restricciones externas de las economías y de la necesidad de generar divisas, y de una narrativa hegemónica promotora de las exportaciones; y disminuyen las posibilidades institucionales de los estados para generar políticas industriales y para promover los mercados internos y las industrias nacionales (Molina y Aroche, 2023), por ejemplo

71. Y también la apertura financiera que, por diversos canales, favoreció la financiarización en un sentido amplio (rol de los actores financieros en la economía y su influencia en el poder político, Miotti, 2018).

72. Argentina, Brasil, Chile y México forman parte de la OMC desde su fundación en 1995.

73. Argentina forma parte de 8 acuerdos de comercio, cuatro de ellos junto con los países de MERCOSUR; Brasil, de 9 (cuatro de ellos con los países de MERCOSUR); Chile, de 31, algunos de ellos involucran a varios países como el Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (por sus siglas en inglés CPTPP) (incluye a diez países, además de Chile) o el Acuerdo con la Unión Europea (27 países además de Chile); México, de 23, algunos de ellos también con varios países como el CPTPP (incluye a diez países, además de México), el Acuerdo con la Unión Europea (27 países además de México), el Acuerdo con Centroamérica (cinco países además de México), la Alianza del Pacífico (3 países y México) y sobre todo el T-MEC (Acuerdo México, Estados Unidos y Canadá) (WTO, 2023).

74. Argentina y Brasil forman parte del MERCOSUR desde 1991.

75. Además de los importadores. Aquí nos concretamos en los exportadores, pero un análisis más integral debería incorporar el nuevo poder instituido de los grandes importadores (tanto las grandes cadenas comerciales nacionales e internacionales, como los nuevos actores de las plataformas tipo Mercado Libre y Amazon), y al viejo poder (reconfigurado) de los productores manufactureros para el mercado interno, algunos de ellos empresarios y sus organizaciones con larga tradición industrial y organizativa.

con la idea de que en el libre comercio debe haber un piso parejo (o "igualdad de condiciones") y que los estados deben evitar por lo tanto políticas de apoyo a los productores nacionales (Chang, 2020). Por todo ello, una transformación de la inserción internacional de los capitalismos de América Latina no podría de dejar de tener impactos en la conformación de las coaliciones hegemónicas. La exteriorización diferenciada de los capitalismos de Argentina, Brasil, Chile y México posibilita nuevas relaciones de fuerza y los capitales exportadores adquieren un peso preponderante. Quedan lejos las coaliciones industrialistas nacionales del periodo ISI en algunos de los países estudiados; los capitales industriales nacionales transitaron a una posición de segundo orden en las economías primarizadas/reprimarizadas o las que adquirieron un peso relevante fueron sobre todo las empresas exportadoras transnacionales en el capitalismo de subcontratación, algunas de ellas con una larga tradición en los capitalismos latinoamericanos (Bizberg, 2021).

Como una característica transversal en las cuatro economías se expresa una estructura altamente concentrada de las exportaciones, que confiere un poder notable a las grandes empresas exportadoras. Nos restringimos a mostrar el peso de estos grandes exportadores recientemente[76]; un análisis más a profundidad podría detectar los cambios en diferentes periodos. En las cuatro economías consideradas, las empresas exportadoras son una minoría notable entre todas las empresas de cada país y ni siquiera representan el 1% del total. A diferencia de otros capitalismos en los que el porcentaje de empresas exportadoras es mayor (Alemania, 10.7%, Holanda, 8.4% y Francia, 3.5%) (ver Cuadro 10 y MDICES, 2023: 14-15). Y entre esas empresas (pocos cientos o algunos miles), un conjunto más limitado son grandes empresas. El monto total exportado es concentrado por este número reducido de empresas: los mayores porcentajes de las exportaciones de bienes (manufacturas en el caso mexicano) pertenecen a las grandes empresas, que concentran entre 83% y 95% del total (ver Cuadro 10). En Argentina, sólo 20 grandes empresas exportaron 57.2% del total en 2021, entre ellas en especial las grandes aceiteras y cerealeras (CEPXXI, 2022: 13). Un conjunto pequeño de empresas tiene un poder muy relevante en el mercado y son la base de una coalición hegemónica, asociada a otros acto-

76. De ser posible se evita el año 2020 por la situación especial experimentada en las economías por COVID 19.

res, en la inserción internacional; en contextos de restricciones estructurales o políticas en el acceso a las divisas (como en Argentina), estas empresas pueden multiplicar su poder no sólo de mercado, sino también en la esfera política, donde adquieren poderes de negociación o de veto relevantes. Se articula de esta manera una nueva economía política de los capitalismos latinoamericanos, con diversidad en la asociación de otros actores.

Cuadro 10

		Peso de las grandes exportadoras en las exportaciones totales (2017, 2018, 2020, 2021)			
	Empresas Exportadoras (% Total de Empresas)	**Grandes Empresas Exportadoras (GEX) (número)**	**GEX (% Total Exportadoras)**	**Promedio Exportaciones Anuales de GEX (mdd)**	**% en Total Exportaciones de GEX**
Argentina (2021)	0.88	611	6.4	107.4	82.8
Brasil (2017)	0.68	5251	24.2	41.4	90.7
Chile (2020)	0.74	2718	38.7	11.7	95.2
México (2018)	0.75	1566	26.3	204.8	90.1

Fuentes: Estimaciones propias con las siguientes fuentes: empresas exportadoras en el total de las empresas de cada país (MDICES, 2023: 14). Resto de indicadores: Argentina: datos 2021, exportadoras de bienes; el tamaño de la empresa no se especifica en la fuente, CEPXXI (2022), sin embargo, el criterio nacional en Argentina considera como grandes empresas a aquellas con más de 200 empleados (Park, Urmeneta y Mulder, 2019: 16). Brasil: datos 2017, exportadoras de bienes. El tamaño de la empresa se considera por la facturación de las exportaciones (SEBRAE, 2018); como referente, el criterio nacional en Brasil considera como grandes empresas a aquellas con 500 o más empleados (Park, Urmeneta y Mulder, 2019: 16). Chile: datos 2020, exportadoras de bienes. El tamaño se considera no por la cantidad de empleados sino por la facturación de exportaciones (DESREI, 2021); como referente, el criterio nacional en Chile considera como grandes empresas a aquellas con 200 o más empleados (Park, Urmeneta y Mulder, 2019: 16). México: datos 2018, exportadoras de manufacturas, grandes empresas con más de 500 empleados (INEGI, 2019).

2.3 El Estado[77] en los capitalismos de América Latina (2014-2021)

Los capitalismos de América Latina considerados han incluido roles heterogéneos del Estado (Bizberg, 2015b). ¿Cuáles han sido las modificaciones recientes de estos estados? Nos limitaremos a considerar la fortaleza o debilidad fiscal (ingresos tributarios) de los estados, su endeudamiento y el tipo principal de él, y sus políticas industriales. ¿Qué configuraciones se están generando o recreando? Los estados en estos capitalismos o se han fortalecido fiscalmente (sobre todo Brasil y Argentina) o han mantenido su debilidad fiscal (en especial México y en menor medida Chile, de acuerdo a la alta brecha en relación a la OCDE). Sin embargo, los estados fuertes fiscalmente se han mostrado vulnerables financieramente, inicialmente con reducciones importantes del endeudamiento gubernamental y posteriormente con incrementos notables (Argentina con mayor endeudamiento externo de nuevo, Brasil con endeudamiento interno), y los estados más débiles fiscalmente han preferido un endeudamiento menor, aunque al alza en los últimos años; salvo Argentina, los otros capitalismos han mantenido un menor endeudamiento externo. En general, estos estados han mantenido en el mediano plazo débiles políticas industriales, con algunas variantes: el capitalismo brasileño ha intentado diversas alternativas de políticas industriales (incrementos en el gasto de ciencia y tecnología, mayor protección comercial y programas públicos), aunque no han sido consistentes en el mediano plazo.

77. En la economía política de los capitalismos de la escuela de la regulación el Estado representa "el conjunto de compromisos institucionalizados que, una vez asociados, crean reglas y regularidades en la evolución de los gastos y los ingresos públicos"; la forma institucional Estado es interdependiente con las otras formas institucionales, es decir, forma monetaria, formas de competencia, adhesión internacional y relación salarial (Boyer: 2015: 46, 37). Sobre el concepto de compromisos institucionalizados puede verse Valencia (2021). En este apartado se analizarán los ingresos fiscales, el endeudamiento gubernamental y público, y las inversiones en ciencia y tecnología (y política industrial en sentido amplio), además de algunos elementos de la política monetaria.

Cuadro 11
Rol del Estado en Capitalismos de América Latina (2003-2021)

Rol del Estado	Argentina: *Fuerte, Vulnerable*	Brasil: *Fuerte, Vulnerable*	Chile: *Débil, Estable*	México: *Débil, Estable*
Brecha Fiscal con OCDE	Alta/Menor (Cierre Brecha)	Menor (Cierre Brecha)	Alta	Muy Alta
Endeudamiento	Muy Fuerte en Reducción/ Fuerte	Medio en Reducción/Medio al Alza	Bajo/Bajo al Alza	Bajo/Bajo al Alza
Política Industrial	Muy débil	Débil	Muy Débil	Muy débil

Fuente: Elaboración propia
Nota: el símbolo / se refiere a cambios en el periodo. Brecha fiscal con OCDE: muy amplia, <50% captación impuestos; amplia: entre 50% y <75%; menor o cierre de brecha: entre 75% y 99.9%. Endeudamiento gubernamental muy fuerte: superior al 100% del PIB; medio: entre >50% y 100% del PIB; bajo: <50% del PIB (ver Daseking, 2002; Reyes y Muñoz, 2023).

En el mediano plazo los países de la OCDE, en promedio, han mantenido una capacidad fiscal[78] en una banda entre 30% y 35% del PIB, lo que empodera a los estados para enfrentar sus objetivos socioeconómicos (ver Gráfica 8). Los capitalismos de América Latina han sido heterogéneos al respecto, con estados más fuertes como Brasil, medios como Argentina y Chile y débiles como el mexicano; la brecha con la OCDE es así heterogénea. Entre 1990 y 2002, Brasil mostraba la captación fiscal más cercana con la OCDE[79], mientras Argentina y Chile estaban apenas a la mitad y México a un tercio de ésta (ver Gráfica 8). Desde el inicio del periodo dinámico, en mediano plazo, los cambios más significativos fueron, primero, el incremento de la capacidad fiscal del Estado en Argentina, segundo, el cierre de brecha entre Brasil y la OCDE, y tercero la tendencia de lento aumento de la capacidad fiscal mexicana. Los capitalismos de Estado fuerte, Argentina y Brasil, se potenciaron fiscalmente. En el contexto de conflictos y negociaciones con el sector financiero internacional (Lo Vuolo, 2021), el Estado argentino requería de otras fuentes de financiamiento.

78. Se comprende aquí la capacidad fiscal como el potencial de los estados para generar ingresos a fin de financiar sus servicios y cumplir sus objetivos socioeconómicos; el indicador utilizado al respecto es el de ingresos públicos en relación al PIB. Y la capacidad (o fortaleza) redistributiva de los estados, como su potencial para disminuir las desigualdades a partir de las políticas fiscales; en este caso el indicador utilizado será la desigualdad de ingresos antes y después de impuestos.

79. En promedio anual de 27.2% del PIB (1990-2002), frente a 33% de la OCDE. Los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) sostuvieron un incremento constante, de 26.5% en 1995 a 32% en 2002.

En el periodo dinámico, el capitalismo argentino incrementó fuertemente su captación fiscal en los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández y se acercó al promedio de la OCDE[80]. En el periodo de retroceso, esta capacidad se mantuvo al alza inicialmente y después disminuyó en los últimos años del periodo, 2017-2019[81], y experimentó inestabilidades en el periodo crítico (ver Gráfica 8). El capitalismo brasileño contaba ya con una capacidad fiscal más desarrollada por el Estado y entre los capitalismos considerados, en el periodo dinámico fue el único que cerró la brecha con la OCDE, lo que fortaleció la presencia socioeconómica del Estado[82]; en el periodo de retroceso no hubo un cambio significativo y se mantuvo la capacidad fiscal del Estado, para disminuir en el año crítico de 2020 e incrementarse de nuevo en la recuperación de 2021 (ver Gráfica 8)[83]. En el capitalismo brasileño ha sido más notable el consenso entre diversos gobiernos y sus coaliciones, de diversas tendencias políticas, para incrementar la fortaleza fiscal (captación de impuestos) y cerrar así la brecha con la OCDE; no así en el argentino, con claro freno en el gobierno de Mauricio Macri.

Los capitalismos con estados fiscales medios o débiles se mantuvieron en la medianía (Chile) o incrementaron sus capacidades (México), sin cerrar notablemente la brecha fiscal con la OCDE. Chile transitó, con alzas y bajas, en cerca de 20% de captación fiscal tanto en el periodo dinámico como en el de retroceso, para disminuir ligeramente en el año crítico y repuntar en el de recuperación (22.4% del PIB, su nivel más alto)[84]. En el periodo de retroceso (y en el crítico) se sostuvo una política fiscal (impositiva) conservadora, que incluso agrandó la brecha con la OCDE en 2020[85], con excepción en

80. Pasó de 18.7% del PIB (1990-2002) a 27.2% del PIB en promedio en 2003-2013. Fue un incremento destacable, especialmente por contribuciones a la seguridad social (de 2.5% a 7.1%), impuestos indirectos (de 12.0% a 15.5% del PIB, sobre todo IVA), impuestos a ingresos, utilidades y ganancias de capital (de 4.0% a 5.6%) y ligeramente por impuestos a la propiedad (de 2.7% a 2.9% del PIB más). Entre los países considerados, por mucho, el estado argentino es el que más impuesto a la propiedad ha generado (en comparación, en 2013, en México la captación de este impuesto, más progresivo en principio, sólo representaba 0.3% del PIB) y el que más impuestos aplica a las exportaciones (CEPAL, 2023a).

81. Aumentó a 30.2% del PIB en promedio anual (aunque en dinámica decreciente: entre 2015 y 2019 se redujo prácticamente en tres puntos porcentuales, en el gobierno de Mauricio Macri, hasta 28.9% en 2019).

82. En promedio, en el periodo dinámico 32.7% del PIB en Brasil y 32.9% en la OCDE en promedio anual.

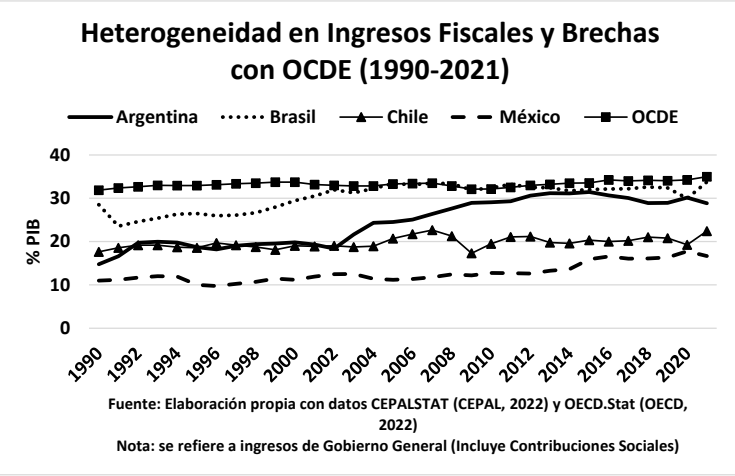
83. En el periodo de retroceso, 32.2% del PIB. En 2021, 33.8%, al igual que la OCDE que cerró en 35%.

84. En el periodo dinámico, se incrementaron algunos puntos de captación fiscal hasta llegar a 22.7% del PIB en 2007 (su nivel más alto) y después se redujeron en especial en la crisis de 2009.

85. Con esta política fiscal conservadora, por el lado de los ingresos, y el incremento de gastos extraordinarios por la pandemia COVID, en 2020 el gobierno chileno experimentó un importante déficit (ver Gráficas 2 y 3).

2021 (ver Gráfica 8). México aumentó sus endebles capacidades fiscales en estos años: en el periodo dinámico se mantuvo como el Estado fiscal más débil, sin grandes variaciones y con una gran brecha con la OCDE; y en el de retroceso incrementó la captación fiscal en poco más de tres puntos porcentuales, especialmente durante el gobierno de Enrique Peña Nieto; en el año crítico, en el gobierno de López Obrador, aumentó de nuevo (a 17.8%, el nivel más alto) para reducir en el año de recuperación endeble[86]. El presidente Andrés Manuel López Obrador ha sido muy enfático para rechazar la puesta en marcha de una reforma fiscal; sostiene que para incrementar las capacidades fiscales del Estado basta con captar efectivamente los impuestos ya establecidos con especial atención a los grandes contribuyentes. México se confirmó, así como el capitalismo con el Estado fiscal más débil (en ingresos fiscales), con una muy amplia brecha (en disminución ligera) con la OCDE (ver Gráfica 8).

Gráfica 8



86. En el periodo dinámico, los ingresos fiscales fueron sólo de 12.2% del PIB en promedio; en el de retroceso, llegaron hasta 15.8% del PIB en promedio.

En síntesis, los capitalismos latinoamericanos considerados mostraron en el mediano plazo desempeños fiscales (impositivos) diversificados. El brasileño cerró la brecha con la OCDE, el argentino se acercó a este proceso (especialmente en el periodo dinámico); el chileno y el mexicano renovaron sus debilidades, mayores en el Estado fiscal más débil, México. Estas dos últimas economías mantienen importantes brechas fiscales con la OCDE; lo que subraya márgenes de maniobra de incremento de capacidades fiscales de acuerdo con la experiencia internacional. En la economía política de la fiscalidad, Brasil y también Argentina (no sin conflicto) han logrado coaliciones favorables a una mayor potencia de los estados; Chile y sobre todo México, no. La pregunta es si estas coaliciones han sido redistributivas o no, lo que se verá más adelante.

El proceso de los capitalismos latinoamericanos en esta conjunción de periodos, desde 2003, muestra que la caracterización de estados fuertes fiscalmente (en cuanto a captación de impuestos) no implica ausencia de vulnerabilidades financieras[87] y más en un marco de incremento de los déficits gemelos (presupuestales y externos). Los capitalismos con estados más fuertes fiscalmente experimentaron importantes déficits presupuestales (y en menor medida externos); destaca el incremento del endeudamiento gubernamental en los capitalismos de Argentina y Brasil, de muy diferente característica y trayectoria[88].

El Estado en el capitalismo argentino pasó por una trayectoria de desendeudamiento intenso a reendeudamiento fuerte en pocos años y notable

87. La vulnerabilidad financiera de los estados se refiere a la exposición variable a riesgos centrales de financiamiento, por principio riesgos multidimensionales. Pueden destacarse los siguientes: riesgos por el lado de los ingresos (entre otros, debilidad fiscal, choques por crisis recesiva, etc.) o de los egresos (por ejemplo, incrementos de tasas de interés y de servicio de la deuda, crisis sanitaria y nuevos gastos de salud), y a fin de cuentas de balance (déficit); también pueden ser riesgos por el modo de financiamiento (entre otros, deuda en divisas a corto o largo plazo, deuda interna con altas tasas de interés, deuda o seguros financieros con condicionamientos de política económica, excesivo endeudamiento o servicios de la deuda), o por la ausencia de fuentes de financiamiento y también por evaluaciones negativas de las calificadoras internacionales (cierre de fuentes de financiamiento o su encarecimiento por tasas de riesgo). En este texto nos limitaremos al nivel de endeudamiento en relación con el PIB y a factores de economía política como la exposición a los condicionamientos de política económica y las diversas asociaciones entre actores financieros y estados. Puede verse en CEPAL (2023c) un ejercicio actualizado de los riesgos ligados al endeudamiento público.

88. En la base de datos de CEPALSTAT la serie más completa para los cuatro países considerados es la de deuda de gobiernos centrales; es la que se utiliza aquí por comparabilidad. En la base de datos del FMI (IMF, 2023c, ver metodología), se incorpora una serie sobre deuda pública en México (ver Anexo 4) y no de Argentina, Brasil y Chile; los registros sobre deuda pública mexicana (incluye además de gobierno a PEMEX, CFE, bancos de desarrollo, IPAB y otras instituciones) son mayores que la del gobierno central; por ejemplo, en 2021 para la deuda pública de México reporta 58.7% del PIB, frente a 41.5% de la del gobierno central.

vulnerabilidad. El fuerte Estado fiscal argentino ha sido débil financieramente, en algunas fases en relación más estrecha con el capital financiero externo, multilateral y privado. Dos etapas se distinguen claramente. En el marco de la severa crisis de 2002, el Estado argentino se endeudó agudamente tanto en forma interna como externa; de esta manera, el gobierno de Néstor Kirchner heredó un muy severo endeudamiento[89] y una moratoria de la deuda desde 2001. En el periodo dinámico se experimentó un desendeudamiento muy importante[90], proceso que se mantuvo en realidad hasta 2011 al fin del primer gobierno de Cristina Fernández, con tensiones que anunciaban ya otra etapa (ver Gráfica 9); con inflación a la baja, las tasas de interés mantenían un diferencial importante con las de Estados Unidos que permitían impulsar el endeudamiento interno (ver Gráfica 11). En el periodo de retroceso, se inició un proceso lento de reendeudamiento, primero más ligado a los capitales financieros internos en el segundo gobierno de Cristina Fernández (las tasas de interés se incrementaron de manera explosiva desde el periodo de retroceso, ver Gráfica 11) y posteriormente de nuevo intenso en el gobierno de Mauricio Macri, sobre todo con el sector financiero externo (ver Gráfica 9)[91].

Estos cambios radicales muestran la acción de coaliciones políticas divergentes, una en conflicto con el sector financiero externo, otra en alianza con él (especialmente con el FMI)[92], como lo muestra el rechazo o preferencia por el endeudamiento externo y las políticas financieras elegidas (ver Gráfica 10). En el periodo crítico, con la severa caída económica y fuertes gastos públicos adicionales (ver Gráfica 3), el nuevo gobierno de

89. Llegó hasta un saldo de 166% del PIB en 2002.

90. Pasó de cerca de 140% del PIB en 2003 a 40% del PIB en 2012 (el promedio del periodo dinámico fue de 67.8% del PIB). Fue una política explícita de renegociación, pago por adelantado y reducción del saldo de la deuda externa. En 2005, el gobierno renegoció parte importante de la deuda externa en impago (76%) con un Canje Global y en 2006 pagó anticipadamente la deuda por 9,810 millones de dólares con el FMI. Los acreedores que no estuvieron de acuerdo con el canje promovieron recursos legales internacionales contra el estado argentino (Lo Vuolo, 2021), que se mantuvieron al menos hasta 2016.

91. El endeudamiento aumentó más de 40 puntos del PIB en sólo cinco años del periodo de retroceso (2014-2019) para llegar a 89.8% del PIB en 2019 (con promedio de 63.7% del PIB en este periodo).

92. En junio de 2018, el gobierno argentino y el FMI llegaron a un Acuerdo Stand-By de 36 meses por 50 000 millones de dólares (IMF, 2018). Antes, en 2016, había renegociado con los acreedores que habían litigado por los canjes propuestos en el gobierno de Kirchner, con grandes rentas para algunos de los fondos. Por ejemplo, NML Capital había adquirido bonos con descuento por 177 millones de dólares y obtuvo en la negociación 2 280 millones de dólares; el fuerte poder de estos actores privados en las reestructuraciones de las deudas soberanas da cuenta de dinámicas desiguales de la financiarización global y de la captura de rentas importantes a través de jurisdicciones fuera del Estado-nación (Guzmán y Stiglitz, 2016).

Alberto Fernández asumió un pasivo en fuerte crecimiento: en 2020, la deuda gubernamental había de nuevo superado 100% del PIB (ver Gráficas 9 y 10), se mantuvieron altas tasas de interés internas (ver Gráfica 11) y se produjeron fuertes debates y conflictos internos en la coalición gobernante ante las alternativas políticas para enfrentar el crédito de 2018 y los condicionamientos del FMI centrados en reducción del déficit público, y entre las nuevas autoridades y el Fondo (IMF, 2021b)[93].

Al interior de la coalición gobernante, una postura prefería rechazar el acuerdo entre FMI y gobierno de Macri, y otra negociar con el FMI, obtener el reconocimiento de errores en ese acuerdo y reestructurar el crédito; a fin de cuentas, el capitalismo argentino renegoció sus acuerdos con el FMI[94] y con los acreedores privados externos. En 2021 se redujo el endeudamiento[95], después del más difícil año de la pandemia y de intensos nuevos procesos de renegociación de la deuda externa (ver Gráficas 9 y 10)[96]. La vulnerabilidad del fuerte Estado fiscal (ingresos) se muestra, en el periodo de retroceso y en el crítico, en la reducción de los márgenes de maniobra para definir las políticas económicas debido a las severas condicionalidades del FMI (IMF, 2018; Nemiña y Larralde, 2018) y a las jurisdicciones extra nacionales y sus poderes en el marco de la financiarización. Los actores financieros externos han mantenido, en diferentes periodos, capacidad de presión ante el Estado argentino.

El fuerte Estado fiscal brasileño también tiene dos periodos diferenciados de reducción del endeudamiento y luego fuerte incremento, con muestra final de sus vulnerabilidades especialmente con el sector financiero interno y menor con el capital financiero externo. El endeudamiento gubernamental fue inicialmente menos intenso en el capitalismo brasileño que en el argentino. Previo a los periodos de estudio, en 2002, en una diná-

93. En el documento de la evaluación ex post del Acuerdo Stand By de 2018, se incluye un documento con el punto de vista de las nuevas autoridades argentinas que renegociaban con el FMI; en él, cuestionan severamente la solidez del acuerdo de 2018, y entre otras cuestiones lo califican como un crédito de tipo político en el contexto electoral, en apoyo al gobierno en turno, y que favoreció una enorme fuga de capitales por la ausencia de mecanismos de control de capitales (IMF, 2021b).

94. Llegó a un acuerdo de reestructuración a principios de 2022 (Guzmán y Pesce, 2022).

95. Hasta 80.6% del PIB. Una parte importante de esta disminución se debió a la deuda externa (pasó de 47.1% del PIB a 32.1%).

96. En agosto de 2020, el gobierno de Alberto Fernández logró un acuerdo de renegociación de 65 000 millones de dólares de acreedores externos, con reducciones del principal y de las tasas de interés (Expansión, 2020).

mica creciente del último gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el endeudamiento se había acercado a un saldo de 80% del PIB (en términos relativos, la mitad del argentino). El periodo dinámico permitió a Brasil pasar de un endeudamiento gubernamental importante en 2002 a un proceso de desendeudamiento en general; en los dos gobiernos de Lula se expresó claramente esta dinámica (casi treinta puntos del PIB menos), endeudamiento medio en disminución[97] (ver Gráfica 9).

Notoriamente, el endeudamiento externo fue minimizado en estos gobiernos, en contexto de periodo dinámico (ver Gráfico 10)[98]; así, el recurso financiero esencial de los gobiernos de Lula fue el endeudamiento interno, en un marco de altas tasas de interés y con fuerte participación del sector financiero. En el periodo dinámico el capitalismo brasileño mantuvo en su política monetaria las más altas tasas de interés entre las economías comparadas en este trabajo (13.4% en promedio anual), con fuertes diferenciales en relación a las tasas de Estados Unidos (cerca de doce puntos porcentuales en promedio) y muy por arriba de la inflación (ver Gráficas 1 y 11). Los acreedores internos (residentes y no residentes) obtuvieron así rentas muy relevantes y el servicio de la deuda se incrementó notablemente, símbolo nítido de la financiarización[99].

Desde el inicio de los gobiernos de Dilma Rousseff y después en el periodo de retroceso de nuevo se incrementó el endeudamiento (medio al alza), con fuertes déficits presupuestales en los gobiernos de Michel Temer y Jair Bolsonaro; en algunos años del periodo de retroceso, el endeudamiento gubernamental brasileño superó al argentino[100]. Las tasas de interés se mantuvieron altas en comparación de los capitalismos chileno y mexicano, aunque menores a las argentinas, con aún fuerte diferencial de tasas con Estados Unidos (más de 9 puntos porcentuales en promedio) (ver Gráfica 11). En el año crítico, con el gobierno de Bolsonaro, el endeudamien-

97. Desde 78.1% del PIB en 2002 hasta llegar a 50.8% en 2011; 59.4% de promedio en el periodo dinámico, con repunte en los últimos años.

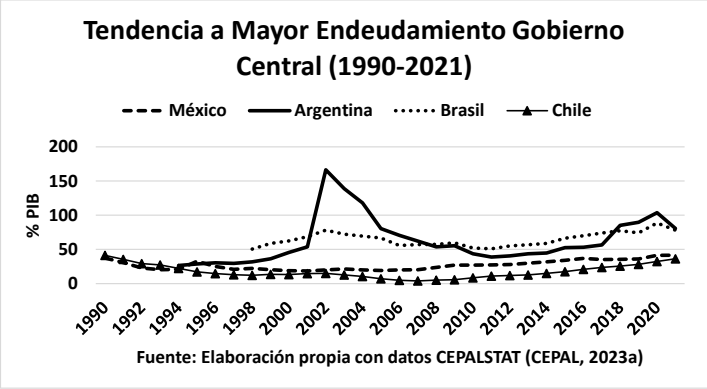
98. De alrededor de 20% del PIB en 2002 se redujo hasta 2.5% del PIB en 2011. El gobierno de Lula pago anticipadamente al FMI 15 460 millones de dólares en 2006 (Lo Vuolo, 2021).

99. De acuerdo a Boschi y Pinho (2021: 470 y 472) entre 2010 y 2015 el pago por intereses de la deuda pública se multiplicó por más de 10 (de 46 000 millones de reales a 514 000 millones); estos intereses representan hasta 10% del PIB.

100. En este periodo el endeudamiento gubernamental fue de 70.1% del PIB en promedio y llegó a 74.3% del PIB en 2019.

to brasileño se incrementó aún más[101], hasta ser más alto que en la etapa final del presidente Cardoso (ver Gráfica 9), en un contexto de importante caída económica, de déficit fiscal y de incremento notable de gastos públicos extraordinarios por la pandemia COVID 19 (ver Gráfica 3), y en 2021 disminuyó; las tasas de interés se redujeron pero mantuvieron todavía un importante diferencial con las de Estados Unidos. En este proceso de reendeudamiento, la mayor parte del incremento de nuevo ha sido con el sector financiero interno (ver Gráficas 9 y 10). Así, el fuerte Estado fiscal brasileño ha sido débil financieramente, con peso sobre todo del capital financiero interno, una financiarización diversa a la argentina. Lo que nos muestra una economía política divergente, con procesos de financiarización contrastantes: los actores financieros externos han sido relevantes para limitar al Estado argentino; los actores financieros internos tienen peso significativo frente al Estado brasileño. Salvo en 2020, destaca en Brasil el consenso de diferentes gobiernos en mantener políticas monetarias semejantes con importantes diferenciales en las tasas de interés con los Estados Unidos, en beneficio de las rentas de los acreedores (nacionales e internacionales) y de las instituciones intermediarias financieras en el mercado financiero interno[102].

Gráfica 9



101. Llegó a 88.6% del PIB, acercándose tendencialmente al equivalente del PIB anual.

102. Por ejemplo, a fines de 2019 los tenedores de deuda pública federal fueron mayoritariamente residentes (26.7% fondos de inversiones, 24.9% fondos de pensiones, 24.7% instituciones financieras, 3.9% aseguradoras y 9.4 otros); los tenedores no-residentes fueron 10.4% (Secretaria do Tesouro Nacional, 2019: 13).

En cambio, los más limitados estados fiscales chileno y mexicano han optado por una política de endeudamiento más conservador, con tendencia sostenida por diferentes gobiernos y con incrementos en los últimos años (ver Gráfica 9). Ambos capitalismos habían llegado a endeudamientos gubernamentales cercanos a 40% del PIB en 1990[103] (poco más del 40% en la deuda pública mexicana, ver Anexo 4). En el periodo dinámico el Estado chileno mostró un bajo endeudamiento gubernamental, lo mismo que el mexicano, aunque éste en tendencia al alza[104] (y este último con endeudamiento público bajo relativamente estable, ver Anexo 4). Chile optó por un endeudamiento externo menor, semejante al mexicano en términos relativos[105] (ver Gráfica 10); de esta forma, el mayor peso del endeudamiento gubernamental en estos capitalismos se generó en el mercado financiero interno, favorecido con baja inflación (ver Gráfica 1) y tasas de interés mayores a las de Estados Unidos (ver Gráfica 11)[106].

En el periodo de retroceso, ambas economías incrementaron su recurso al endeudamiento[107], con mayor intensidad en el caso chileno con Michelle Bachelet en el gobierno y también en el periodo de Enrique Peña Nieto en México (ver Gráfica 9); en México la deuda pública también aumentó y se situó en niveles medios (ver Anexo 4). De nuevo, ambos gobiernos mantuvieron un bajo recurso al endeudamiento externo[108], por lo que se acentuó la relevancia del endeudamiento en el mercado financiero interno con menores tasas de interés en el periodo, pero diferencial sostenido con las tasas de interés de los Estados Unidos para atraer acreedores nacionales e internacionales (ver Gráficas 10 y 11). En el año crítico y en 2021 el endeudamiento se acrecentó[109]; en México estos porcentajes son los mayores desde 1990 y en Chile desde 1992 (ver Gráfica 9); Chile desde el periodo de

103. A 41.3% en Chile y a 37.4% en México.

104. Con saldos de 8.6% del PIB en promedio anual en Chile y 24% del PIB en promedio anual en México.

105. Sólo 2.6% del PIB y 5.7% del PIB respectivamente. La deuda pública en México fue de 41.6% en promedio anual.

106. Los diferenciales de tasas de interés de Chile y México en relación a Estados Unidos, fueron menores que en Argentina y sobre todo Brasil. Es notable la diferencia en la política monetaria en Chile, en 2009-2010 en el primer gobierno Bachelet, con fuertes reducciones de las tasas de interés ante la crisis financiera internacional (ver Gráfica 11).

107. Saldo de 21.8% y 34.9% del PIB respectivamente en promedio anual. El endeudamiento público en México se situó en 53.2% en promedio anual.

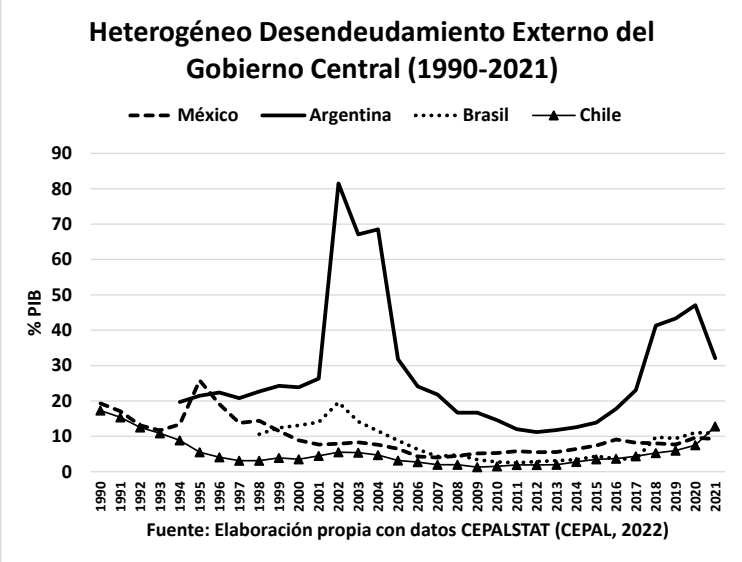
108. Con saldos de 4.3% y 7.8% del PIB respectivamente.

109. Se elevó a 32.5% en 2020 y 36.3% en 2021 en Chile, y a 41.4 y 41.5 respectivamente en México.

retroceso acelera el endeudamiento (externo e interno); son niveles bajos de endeudamiento gubernamental, al alza[110].

Fueron notables las divergencias en los estados de ambos países en ese año 2020: Sebastián Piñera incrementó notablemente los gastos frente a la pandemia y Andrés Manuel López Obrador fue notablemente más conservador (ver Gráfica 3) y el banco central chileno disminuyó fuertemente las tasas de interés y el de México prácticamente las mantuvo, de nuevo en la inflexibilidad (ver Gráfica 11). En general, ha sido notable la inflexibilidad relativa en el diferencial de tasas de interés en México frente a las de Estados Unidos, que se mantiene entre 4 y 6 puntos porcentuales (ver Gráfica 11); el banco central mexicano ha sostenido en general tasas de interés mayores a las chilenas, sin grandes cambios en ciclos recesivos.

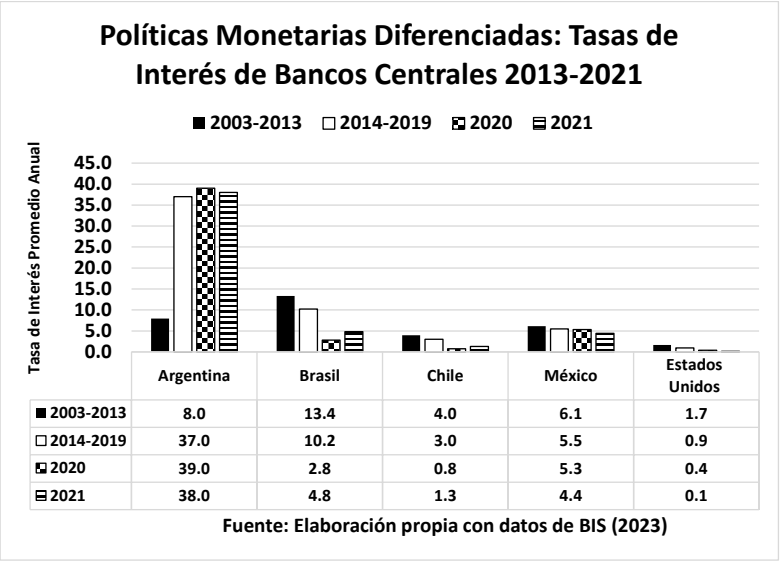
Gráfica 10



110. En 2020 y 2021 también se incrementó el endeudamiento público en México, aún en niveles medios (ver Anexo 4).

En síntesis, los estados chileno y mexicano tuvieron incrementos relevantes de endeudamiento gubernamental pero que no muestran la misma debilidad financiera que en los casos argentino y brasileño (incluso si se incorpora el endeudamiento público en México); y en ambos casos se expresa también la preferencia por el endeudamiento interno (ver Gráfica 10). Los estados más débiles fiscalmente muestran menores debilidades financieras que sus pares argentino y brasileño. En cierto sentido, los estados chileno y mexicano han preferido administrar sus debilidades y dependencias financieras, sobre todo externas (con matices, como se verá más adelante) y vincularse de manera especial al mercado financiero interno y sus actores. Sin embargo, otros aspectos deben ser incorporados en el balance.

Gráfica 11



	Argentina	Brasil	Chile	México	Estados Unidos
2003-2013	8.0	13.4	4.0	6.1	1.7
2014-2019	37.0	10.2	3.0	5.5	0.9
2020	39.0	2.8	0.8	5.3	0.4
2021	38.0	4.8	1.3	4.4	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de BIS (2023)

La vulnerabilidad (o fortaleza) fiscal y financiera de los estados, y sus impactos en los márgenes de maniobra para pilotear las políticas económicas puede analizarse desde diversas dimensiones. Aquí nos centramos en una,

después de haber incorporado elementos de las políticas monetarias (diferenciales de tasas de interés). Claramente hay diversidad en los márgenes de maniobra para definir las políticas económicas en los estados en estos capitalismos a partir de sus relaciones con instituciones financieras internacionales y de la heterogeneidad en sus coaliciones internas (y sus continuidades y fracturas). Argentina ha accedido recientemente a créditos del FMI con lo que implica de fuertes condicionalidades en las políticas económicas; había optado por un alejamiento de ellas con las renegociaciones del gobierno de Kirchner, hasta el polémico crédito acordado por Mauricio Macri (polémica intensa interna en el gobierno de Alberto Fernández y también en el propio Fondo, ver IMF, 2021b). Fue notable la reducción en los márgenes de maniobra en el estado argentino, en medio de muy fuertes debates internos y externos, con intentos recientes en 2023 por recuperar espacio. Brasil desde los pagos adelantados al Fondo a inicios de los años 2000, con Lula, ha adoptado una política de menor exposición a las condicionalidades del FMI, con lo que ha recuperado márgenes de maniobra, al menos en esta dimensión; pareciera que Brasil prefiere negociar con los sectores financieros nacionales y otros poderes económicos nacionales e internacionales.

En cambio, especialmente México y Chile en menor medida han acudido a esquemas de aseguramiento ante posibles crisis, con el acceso a las llamadas Líneas de Crédito Flexible (LCF) del FMI, que no implican un seguimiento al día a día de la política económica (condicionamiento fuerte, como en los recientes acuerdos argentinos); suponen un condicionamiento más ligero llamado "*ex ante*" o "criterios de calificación" o admisibilidad (IMF, 2023b), que se revisan periódicamente; podemos hablar así de condicionamiento suave. Consiguen acudir a estas Líneas las economías que son evaluadas por el Fondo como sólidas en el manejo de su macroeconomía y la línea de crédito aprobada está disponible pero no necesariamente es aplicada automáticamente (y no entran así al cálculo de deuda efectiva), sólo en caso de desajuste económico; es así, un seguro. México desde la crisis financiera de 2009 ha acudido durante nueve ocasiones a esta línea, de manera ininterrumpida, con montos importantes disponibles[111]; el último

111. El acuerdo de 2009, que fue la primera experiencia del Fondo en el esquema LCF, fue de 47 000 millones de dólares; el de 2017, de 86,000, y el de 2021, de 50,000 (IMF, 2021c, 2002b).

aprobado fue en 2021, en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (IMF, 2021c). Ha habido de esta forma un consenso de diferentes coaliciones políticas en los periodos llamados, dinámicos, de retroceso y críticos para contratar este seguro con el FMI. Chile, en cambio, ha recurrido más recientemente a esta línea de crédito precautoria, a partir de 2020, en el marco de la pandemia COVID 19 con Sebastián Piñera, y de nuevo en 2022 ya con Gabriel Boric en el gobierno (IMF, 2020, 2022a)[112], también en acuerdo de coaliciones políticas diferenciadas. Como un ejemplo de la narrativa de la condicionalidad *ex ante*, el acuerdo de 2022 señala lo siguiente: "Chile cumple con los criterios de acceso a la LCF en virtud de la gran solidez de sus fundamentos y marcos institucionales de política económica, una firme trayectoria de aplicación de políticas muy sólidas y el continuo compromiso de las autoridades de mantener dichas políticas en el futuro" (IMF, 2022a). En consecuencia, el Estado mexicano y, en menor medida, el chileno han limitado sus márgenes de maniobra de una manera más suave que la argentina; y el brasileño las delimita más autónomamente.

Esta caracterización de los estados en los capitalismos estudiados requiere ser completada, entre otros aspectos, con las revaloradas políticas industriales (Rodrick, Juhász y Lane 2023). Con las reformas de mercado se cuestionaron fuertemente estas formas de promoción industrial; sin embargo, los países hegemónicos han seguido utilizando diversos instrumentos, al menos recientemente[113]. Se puede hablar así de acceso diferenciado a las políticas industriales, al menos en el contexto geopolítico actual. Los capitalismos de América Latina en los últimos decenios han accedido a ellas con menor intensidad.

La consideración de dos instrumentos es útil para generar un balance introductorio de las políticas industriales, la inversión en ciencia y tecnología y la protección comercial de las industrias; se puede además completar este balance con evaluaciones recientes. En primer lugar, si partimos

112. El monto acordado para 2020 fue un poco menor a 30,000 millones de dólares y para 2022, 18 500 millones de dólares.

113. Por ejemplo, además de protección tarifaria, cuotas de importación, prohibición o control de productos sensibles tecnológica o militarmente. Un caso es el reciente conflicto geopolítico entre Estados Unidos y China, o ante los severos problemas climáticos. Se han adoptado varios instrumentos de políticas industriales. Por ejemplo, se impulsan además importantes programas de inversiones públicas y privadas: en Estados Unidos se están generando fuertes programas de políticas industriales en el gobierno de Joe Biden: la Ley de Semiconductores y Ciencia, o CHIPS, con 280 000 millones de dólares de inversiones, o Ley de Empleos e Inversión en Infraestructura, con 550 000 millones de dólares adicionales (Tyson y Mendonca, 2023).

de las inversiones en ciencia y tecnología[114], tenemos a estados débiles (Brasil) y muy débiles (Argentina, Chile y México), como lo señalábamos anteriormente (ver Gráfica 7). En segundo lugar, esta caracterización se complementa al incorporar otros instrumentos de las políticas industriales como la clásica protección comercial; este instrumento había ido cayendo en desuso y había sido cuestionado radicalmente por los proponentes de la apertura comercial en el Consenso de Washington.

Los estados más vinculados al mercado interno y con estados fiscales más fuertes siguen aplicando medidas de protección a la industria manufacturera, en comparación con Chile y México y también con países de Asia, como Corea del Sur y China. Brasil ha sido, en los últimos tres decenios, la economía con mayores protecciones (ver Cuadro 12)[115]. En el periodo dinámico, los estados argentino y brasileño mantienen una protección mayor que los chilenos y mexicanos, aunque de manera reducida en estos años de reprimarización (sobre todo en Brasil) (Salama, 2021). En el periodo de retroceso, Argentina y Brasil continuaron con las tarifas de protección más elevadas que Chile y México, países que incluso las disminuyeron más que dos economías fuertemente manufactureras como Corea del Sur y China. Los capitalismos chileno y mexicano han renunciado así a un instrumento de protección comercial, de política industrial, ya desde el periodo inicial de las reformas de mercado. Chile y México son notablemente abiertos al comercio internacional (ver Cuadro 5), con fuerte propensión a firmar acuerdos de libre comercio y a limitar las políticas industriales[116].

114. De acuerdo a Chang y Andreoni (2020: 21), las inversiones en ciencia y tecnología son espacios internos que están abiertos aún para las políticas industriales dadas las limitaciones a las que fueron sometidas con los procesos de reformas estructurales privatizadoras y liberalizadoras del comercio y las inversiones.

115. La apreciación de las monedas, en algunos periodos, disminuye los efectos protectores de estas tarifas (Salama, 2021). Efectivamente, sin embargo, en la ausencia de estas tarifas y con la apreciación de las monedas, la invitación a la importación manufacturera sería mayor.

116. Generalmente en los tradicionales acuerdos de libre comercio se renuncia a diversos instrumentos de política industrial (no sólo a estas tarifas arancelarias sino también regulaciones de inversiones extranjeras, preferencia de empresas nacionales en las compras gubernamentales, protección de sectores económicos, entre otros).

Cuadro 12

Protección Tarifaria a Industria Manufacturera (1996-2019): Aranceles Promedio Ponderado			
	1996-2002	2003-2013	2014-2019
Argentina	13.2	7.4	8.6
Brasil	15.1	10.1	9.8
Chile	9.5	3.1	1.6
México	11.0	4.2	2.3
Corea del Sur	6.2	4.4	2.9
China	13.9	6.0	4.8

Fuente: Elaboración propia con datos WDI (WB, 2023). Notas: Chile 2014 es 2015; México y Corea del Sur 2019 es 2018. La base WDI tiene los datos completos para estos países a partir de 1996

En tercer lugar, evaluaciones recientes concluyen que, en términos generales, las políticas industriales en estos capitalismos latinoamericanos son notablemente débiles. En un estudio reciente de CEPAL (Cimoli, et.al., 2017: 574) sobre el tema, las conclusiones subrayan esta fragilidad:

> En general, no hay un esfuerzo consistente de largo plazo que indique que las políticas industriales son parte del núcleo estratégico de las políticas de estado, como lo son en Asia. Tal vez con la excepción de algunas iniciativas de Brasil, no hay un esfuerzo de construcción institucional que otorgue a los responsables por dichas políticas poder político y financiero, con capacidad de influenciar de manera efectiva las decisiones de inversión privada. A ello concurren problemas de largo plazo de debilidad de los estados nacionales, y del tipo de estructura productiva predominante, que favorecen los comportamientos rentistas.

Como lo señalábamos anteriormente, Brasil a diferencia de los otros capitalismos recurre a dos instrumentos de políticas industriales (la mayor inversión en ciencia y tecnología y la mayor protección de las manufacturas del mercado interno entre los capitalismos latinoamericanos). En el periodo de estudio resalta, con limitaciones, la experiencia de políticas industriales explícitas (Boschi y Pinho, 2017), con la selección de múltiples instrumentos. Precisamente en el periodo dinámico, Brasil organizó un conjunto de acciones para el desarrollo de industrias específicas: entre 2004-2008, la Política

Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE); en el marco de la crisis financiera global de 2008, la Política de Desarrollo Productivo (PDP), de 2008 a 2010; y el Plan Brasil Mayor (2011-2014). Los objetivos eran el fortalecimiento de la industria brasileña, su capacidad de innovación, su inserción internacional (exportaciones) y competitividad (Laplane y Laplane, 2017). A pesar de algunos logros institucionales, legales y financieros, permanecieron las fragilidades de la industria en el país (Laplane y Laplane, 2017: 168 y 170)[117]. El esfuerzo por incrementar la inversión en ciencia y tecnología no se mantuvo de manera consistente (ver Gráfica 7) y los problemas macroeconómicos en el inicio del periodo de retroceso favorecieron las inestabilidades de estas políticas industriales (Lo Vuolo, 2021). Vivió así Brasil una pequeña etapa de reconfiguración de las políticas industriales, que se atenuó rápidamente. Brasil así es expresión de la inconsistencia reciente de las políticas industriales de estos capitalismos.

Estas evaluaciones promovidas por CEPAL concluyen que, en Argentina, Chile y México, las políticas industriales han sido muy limitadas y no han estado en el centro de las prioridades económicas (Alvarado y Padilla, 2017; Álvarez y Sutin, 2017; Lavarello y Mancini, 2017). En políticas industriales, no obstante, algunos intentos recientes, los estados latinoamericanos siguen siendo débiles. Como vimos, Argentina incrementó ligeramente (sin consistencia) su inversión en ciencia y tecnología (ver Gráfica 7) y sostiene protecciones comerciales a su industria manufacturera (al igual que Brasil).

En síntesis, en los periodos de estudio los capitalismos con un Estado más fuerte, Argentina y Brasil, han experimentado cambios relevantes. El Estado en estos dos capitalismos aumentó sus capacidades fiscales en los periodos considerados y cerró la brecha fiscal con la OCDE, especialmente en el caso argentino; sin embargo, estos mismos estados manifestaron signos claros de vulnerabilidad diferenciada con un importante endeudamiento público, creciente en el caso brasileño e inestable en el argentino, con vínculos con fuerzas financieras externas en el segundo e internas en el primero; proceso que podríamos caracterizar como financiarización externa e interna respectivamente, rasgo que debilita o al menos limita las

117. Se incrementó la inversión en ciencia y tecnología, privada y pública, desde 17 708 millones de dólares -paridad de poder adquisitivo- en 2003 hasta 39 704 millones de dólares en 2013.

capacidades del Estado y que genera fuerzas poderosas de inestabilidad, notablemente en el caso argentino con reducción de márgenes de maniobra en algunos periodos para pilotear la política económica frente a actores externos; en cambio el Estado brasileño, frente a éstos, ha pugnado por delimitar sus espacios. También se siguen manifestando signos de una política industrial débil en el caso brasileño, con proyectos no sostenidos en el mediano plazo, y muy débil en el argentino. Los capitalismos con Estado menos fuerte como el chileno (regulador) y débil como el mexicano, incrementaron ligeramente sus capacidades fiscales, disminuyeron mínimamente la brecha fiscal con la OCDE y mantuvieron una política de menor endeudamiento público (al alza); así combinan capacidad fiscal media (Chile) y baja (México), con endeudamiento bajo control, aunque con una política industrial notablemente débil (en inversión en ciencia y tecnología, en protección comercial y en generación institucional). Han sido así estados menos vulnerables financieramente, sujetos a menores inestabilidades en los periodos recientes y a condicionalidades suaves acerca de sus políticas económicas en forma permanente en México y recientemente en Chile (ver Cuadro11).

2.4 Regímenes de desigualdad[118] extrema en los capitalismos de América Latina (2014-2021).

Los capitalismos analizados se distinguen también en la construcción de regímenes de desigualdad heterogéneos, con reglas que favorecen relaciones socioeconómicas de extremas y persistentes desigualdades de ingresos y de riqueza, con fortaleza o debilidad fiscal para redistribuir (Boyer, 2014). En general, los estados de los capitalismos latinoamericanos han sido débiles para generar políticas redistributivas, con algunos cambios recientes

118. En la economía política de los capitalismos de la teoría de la regulación, institucionalista, es central el estudio de los regímenes diversos de desigualdad, los "mecanismos particulares de creación y de reproducción de las desigualdades" (Boyer, 2015: 157). El régimen de acumulación comprende un "conjunto de regularidades" acerca de la "repartición del valor que permite la reproducción dinámica de los diferentes grupos sociales o clases" (p. 61); desigualdades (y sus regularidades) que pueden analizarse entre capital y trabajo, entre asalariados, entre rentistas y activos, entre individualismo-solidaridad (fiscalidad regresiva o redistributiva) y el tipo de cobertura social (p. 159). En este apartado nos dirigiremos, a las desigualdades de ingreso y riqueza, y a la capacidad del Estado para disminuirlas (fiscalidad); incorporaremos además la trayectoria de la incidencia de la pobreza además de la desigualdad funcional (capital/trabajo).

(ver Cuadro 13), lo que limita o reconfigura los diversos compromisos sociales (Valencia, 2021), las políticas sociales heterogéneas (Barba, 2021) y el variable desempeño socioeconómico (Bensusán y Cerdas, 2021; y Bizberg, 2021).

Planteamos a continuación un conjunto de hipótesis históricas a partir de la base de datos de estimaciones sobre desigualdades (WID, 2023)[119] y en general de la base estadística de CEPAL sobre pobreza de ingresos[120]. Se incluye aquí, para los cuatro capitalismos, la participación del 10% con mayor ingreso o riqueza (identificado como Decil X), y el índice de Gini de los ingresos (antes y después de impuestos)[121]. Se pretende así plantear hipótesis de las tendencias en las desigualdades en los capitalismos latinoamericanos. Debe tomarse en cuenta que la WID busca estimar las desigualdades con la incorporación sistemática de los ingresos y patrimonios de los más ricos, por lo que las estimaciones de desigualdades (índice de Gini) son más elevadas que las calculadas para los cuatro casos por el Banco Mundial o la CEPAL (ver Anexo 2), o por fuentes oficiales[122].

En el periodo analizado, en las asimetrías, se expresaron transformaciones menores, algunas de ellas relevantes por el contexto internacional (Boyer, 2014)[123] o regional (Lustig, 2020), y algunos cambios mayores en

119. La World Inequality Database (WID) utiliza diferentes fuentes para sus estimaciones de desigualdades de ingreso y riqueza, en un enfoque comparado internacional. Va más allá de las encuestas de hogares porque generalmente subestiman los ingresos y riqueza de las personas más ricas; por ejemplo, en el caso mexicano las estimaciones oficiales parten de las ENIGH y subestiman así la desigualdad (ver Cortés y Vargas, 2017, y diferentes propuestas para superar la subestimación). En cambio, la WID utiliza cuentas nacionales, encuestas de hogares, datos fiscales y listados de multimillonarios, a partir de una metodología de "Cuentas Nacionales Distributivas". Sus creadores postulan que con ella es posible monitorear con más precisión los ingresos y la riqueza de la distribución total (desde ricos hasta pobres). En las Cuentas Nacionales Distributivas no utilizan el PIB ni el PNB; más bien el concepto de ingreso nacional neto (INN): el PIB menos el consumo de capital fijo (depreciación del capital) y el ingreso neto del exterior. Las gráficas de desigualdad presentadas más adelante (Gráficas 11 y 12) parten precisamente del INN.

120. Acerca de la metodología de medición de la pobreza de CEPAL y una evaluación crítica ver Boltvinik y Damián (2020).

121. Piketty (2013: 419) propone utilizar la estructura de "repartición" en diferentes deciles o centiles en lugar de un índice sintético como el coeficiente de Gini, que puede ocultar desigualdades más regresivas. Se incorporan aquí las dos medidas, parte de la estructura de repartición (Decil X) y el índice de Gini. Este último para favorecer comparaciones con estudios recientes.

122. Los indicadores de desigualdad de ingresos estimados por Banco Mundial y CEPAL utilizan las encuestas de hogares, con resultante en índices de Gini menores a los de la WID. Ver Anexo con los cálculos recientes (2023).

123. Boyer (2014) plantea que, en América Latina, la región más desigual del mundo, en la primera década de los 2000 se generó una tendencia de reducción de la desigualdad de ingresos, a contracorriente de lo que sucedía en otras regiones. Lustig (2020: 54-55) destaca que esta tendencia de reducción mostró señales de "agotamiento" a partir de 2013.

los índices de pobreza. Los cambios en general son hacia reducciones en el mediano plazo de las desigualdades de ingresos -que no necesariamente son consistentes- y alzas de las desigualdades de riqueza. Destacan las singularidades del caso mexicano con una tendencia a mayores desigualdades y menor fortaleza fiscal para reducirlas, Brasil y Chile con reducciones recientes de las desigualdades de ingresos en el marco de extremas desigualdades, aunque Brasil incrementa la de riqueza, y Argentina con las menores asimetrías, es decir, la menor desigualdad de ingresos y riqueza. El peso histórico, débiles estados sociales, actores sociales con fuerza heterogénea y las relaciones capital-trabajo son bases institucionales y estructurales de las reglas de estos regímenes de desigualdades[124], que han convivido con mejoras en las condiciones sociales en el mediano plazo (reducciones de la pobreza, no siempre consistentes), de nuevo con la excepción de México (por su estabilidad) y con el regreso de la fuerte pobreza en Argentina y el reciente repunte en Brasil (ver Cuadro 13). Las desigualdades son expresión de relaciones de poder asimétricas, consistentes (con ligeras variaciones) en estos capitalismos.

Cuadro 13
Regímenes de Alta Desigualdad en Capitalismos de América Latina

Régimen de Desigualdad	Argentina	Brasil	Chile	México
Ingresos	Media (-)/Media (+)/Media (=)/Media (=)	Fuerte (-)/Fuerte (-)/Fuerte (=)/ Fuerte (=)	Fuerte (+) y Muy Fuerte (+)/Muy Fuerte (-) y Fuerte (-)/Fuerte (=)/Fuerte (=)	Fuerte (+) y Muy Fuerte (+)/Muy Fuerte (+)/Muy Fuerte (=)/Muy Fuerte (=)
Capacidad Fiscal para Reducir la Desigualdad	Débil/Moderada/Débil /Débil	Débil/Débil/Moderada/ Moderada	Moderada/Moderada/ Fuerte/Fuerte	Débil/Débil/Débil/Débil
Riqueza	Media Fuerte/Media/Media/ Media	Fuerte/Fuerte/Fuerte/ Fuerte	Fuerte/Fuerte/Fuerte/ Fuerte	Fuerte/Fuerte/Fuerte/ Fuerte
Pobreza de ingresos	Fuerte (-) y Moderada//Moderada (+)/Fuerte/Moderada (-)	Moderada (-) y Baja/Baja (+)/Baja/Moderada (+)	Moderada (-) y Baja/Baja (-)/Baja (+)	Fuerte (+)/Fuerte y Moderada (-)/Moderada (+)

Fuente: Elaboración propia. Nota: los signos +, -, =, se refieren respectivamente a incremento, decremento o estabilidad. El signo / se refiere a cambio de periodo (los cuatro periodos de este estudio). Se considera desigualdad de ingresos muy fuerte a la participación mayor de 60% del decil X, fuerte entre 50% y 60%, y media entre 35 y 50%; desigualdad de riqueza fuerte a la participación entre 70 y 90% del decil X, media-fuerte entre 60 y 70%, y media entre 50% y 60% (criterios adoptados de Piketty, 2013: 391-392). Capacidad fiscal se considera fuerte

124. Puede verse la extrema desigualdad funcional en el caso mexicano, de acuerdo a la OIT, con una muy débil participación del ingreso laboral en el reparto del valor agregado (ver Anexo 3).

cuando la diferencia en Gini después de impuestos y antes de impuestos es mayor de 0.10 puntos, media cuando es entre >0.05 y 0.10 puntos, y débil cuando es entre >0.01 y 0.05 puntos. Pobreza de ingresos fuerte es cuando es superior a 40% de la población, moderada entre >20% y 40%, y baja, <20%.

Los capitalismos con estados fiscales (impositivos) más fuertes se diversificaron en sus regímenes de desigualdad entre 2003 y 2020-21. A la larga, se acercaron en las desigualdades de ingresos y se alejaron en las de riqueza. En el periodo dinámico, el capitalismo argentino redujo más notablemente las desigualdades de ingresos (ver Gráfica 11) y en menor medida las de riqueza (ver Gráfica 12). El decil X capturaba en este capitalismo una porción muy relevante del ingreso y más de la riqueza, pero en disminución[125]; se distinguió el capitalismo argentino con la mayor disminución gemela de desigualdades entre los países considerados de AL. Fue un cambio relevante para un corto plazo. Incluso en 2012, Argentina se acercaba tímidamente a los indicadores de desigualdad de ingresos de uno de los países menos desiguales del mundo, Francia. Sin embargo, en el periodo de retroceso en términos sociales Argentina también experimentó vuelcos sociales en un corto tiempo: la desigualdad de ingresos repuntó hasta 49% en 2019 y la de riqueza se mantuvo en general, 59% en 2019 (captura del decil X); en el periodo crítico (tanto en 2020 como en 2021), estas desigualdades argentinas se mantuvieron en los niveles elevados previos. Como símbolo de la ausencia de regularidad, la brecha de desigualdades de ingresos de Argentina con Francia se amplió notablemente en los últimos periodos; la brecha con Corea del Sur fue también muy contrastante (ver Gráficas 12 y 13)[126].

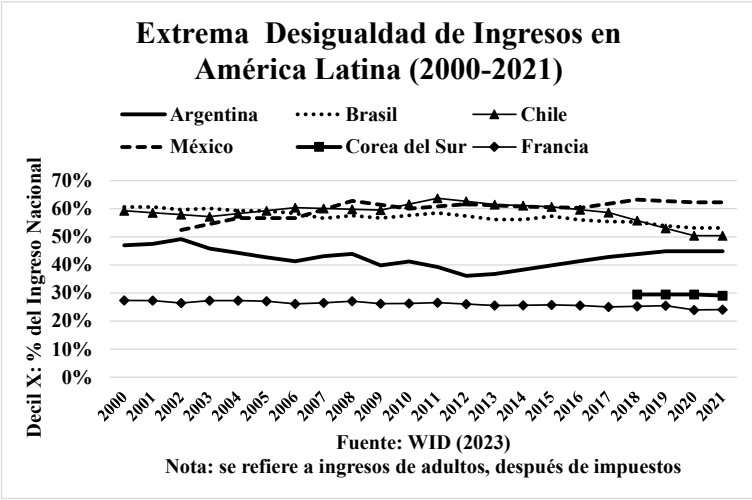
El capitalismo brasileño inició un proceso de disminución tendencial muy lenta de la desigualdad de ingresos, a diferencia de la más resistente y creciente extrema desigualdad de riqueza. En el periodo dinámico, el decil X capturaba 60% de los ingresos en 2003 y perdió unos puntos hasta 2013; en cambio, la extrema desigualdad de riqueza se mantuvo en altos niveles (alrededor de 75% para el decil X). En el periodo de retroceso y con diversos cambios políticos, la desigualdad de ingresos continuó lentamente a la baja; sin embargo, la desigualdad de riqueza se agudizó en confluencia con

125. De 46% a 37% en el reparto del ingreso y de 64% a 59% en la riqueza, entre 2003 y 2013.

126. Se incluyen las desigualdades de ingresos de Francia, por ser una de las menores desigualdades en el mundo, y a Corea del Sur, en continuidad con las comparaciones de este texto..

los capitalismos exteriorizados de Chile y México[127]. En el periodo crítico, continuó el descenso ligero de la desigualdad de ingresos (53% en 2021) y de incremento paulatino de la de riqueza (80% en 2021). Disminuyó ligeramente la brecha de desigualdades de ingresos con Francia y Corea del Sur (ver Gráficas 12 y 13).

Gráfica 12



El capitalismo exteriorizado y primarizado en el periodo dinámico incrementó su alta desigualdad de ingresos y también su extremadamente alta desigualdad de riqueza, entre 2003 y 2013[128]; en el gobierno de Sebastián Piñera, Chile llegó a los más altos niveles de desigualdades en los países considerados durante todo el periodo de estudio (64% de ingresos y 82% de riqueza en 2011). Vivió así la sociedad chilena un proceso de desigualdades gemelas, creciente; fue la más desigual entre los capitalismos latinoamericanos considerados; la más alejada de países con menos desigualdad como Francia. En el periodo de retroceso, la economía chilena experimentó una

127. La porción de ingresos del decil X bajó a 54% en 2019 y la de riqueza creció a 79%.

128. De inicio a fin del periodo pasó, la de ingresos, de 57% a 62%, en la captura de los ingresos nacionales por el decil X y aumentó la de riqueza de 80% a 82%.

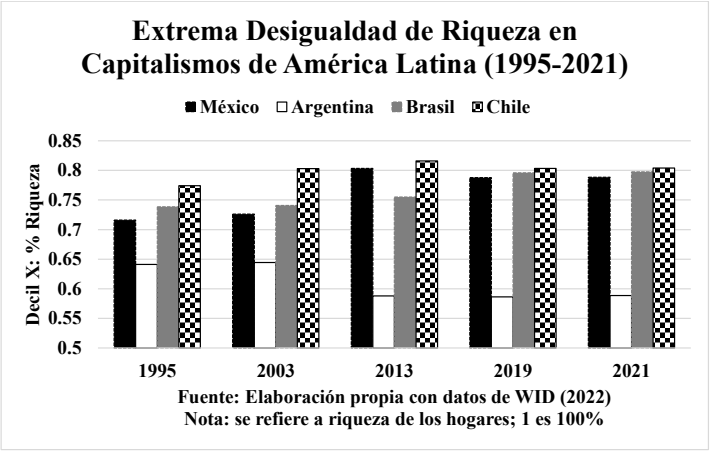
reducción importante de la desigualdad de ingresos, en un pequeño lapso de tiempo, que llegó a 53% en 2019 (9 puntos menos que en 2013) y redujo ligeramente su desigualdad de riqueza a 80%. No obstante, siguió siendo el capitalismo con mayor desigualdad de riqueza, aunque cedió el lugar de la de ingresos a Brasil pero sobre todo a México, en un cambio en la jerarquía de desigualdades latinoamericanas. En 2019 se expresaron fuertemente movilizaciones sociales en Chile precisamente en contra de las desigualdades (Lustig, 2020; Preciado, 2021), que acentuaron debates entre coaliciones diversas. En el periodo crítico, continuó su proceso de reducción de la desigualdad de ingresos (hasta 50% en 2020-2021) y el estancamiento de la extrema desigualdad de riqueza (80%), la más alta para los capitalismos latinoamericanos en 2021. En estos cambios, los regímenes de desigualdad (de ingresos) de Chile y Argentina se acercaron (ver Gráficas 12 y 13). El capitalismo chileno disminuyó en el mediano plazo la brecha de desigualdades de ingreso con Francia (y también con Corea del Sur)

En el mediano plazo, el capitalismo exteriorizado y de subcontratación internacional experimentó el proceso más regresivo en comparación con Argentina, Brasil y Chile. La tendencia general en México en el periodo dinámico fue de incremento de la desigualdad de ingresos y de riqueza[129]. Fue así un periodo de incremento de las desigualdades gemelas. En el periodo de retroceso, la socioeconomía mexicana incrementó en general la desigualdad de ingresos y generó una ligera disminución de la desigualdad de riqueza; se manifestó ya como la sociedad más desigual en ingresos en la región (63% del decil X en 2019)[130]. En el periodo crítico, aunque experimentó una ligera reducción en la desigualdad de ingresos y en la de riqueza se consolidó con la socioeconomía más desigual en ingresos y con una severa desigualdad de riqueza (en 79% del decil X) semejante a la brasileña y a la chilena. El capitalismo mexicano mostró así en 2021 una brecha muy significativa con las relativas bajas desigualdades de ingresos tanto de Corea del Sur como de Francia (ver Gráficas 12 y 13).

129. La parte del decil X en el ingreso nacional se incrementó de 55% a 61% y en el de la riqueza de 73% a 80% de nuevo.

130. Ver Cortes y Vargas (2017) sobre la desigualdad de ingresos en México, las propuestas de posibles correcciones.

Gráfica 13

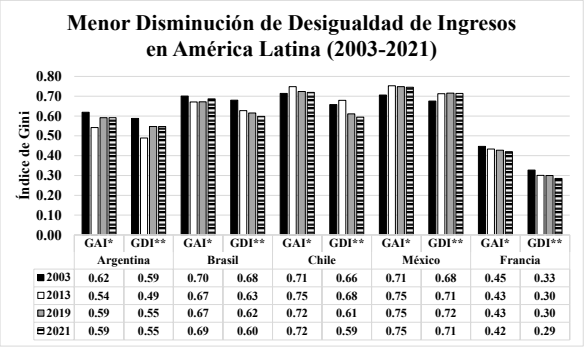


Los estados de estos capitalismos latinoamericanos han mostrado debilidades, de manera diferenciada, para reducir las desigualdades (Banegas, 2023: 432-433); a diferencia de países menos desiguales como Francia. Con ligeras variantes, especialmente en México el Estado fiscal no ha reducido sustancialmente la desigualdad de ingresos en el mediano plazo: apenas entre 3 y 4 puntos porcentuales en el índice de Gini después de impuestos, a partir de una gran desigualdad; algo semejante ha ocurrido en el capitalismo de Argentina, con reducciones pequeñas entre 3 y 5 puntos porcentuales en el índice de Gini después de impuestos, a partir de una menor desigualdad que la mexicana. Puede compararse la potencia fiscal del Estado en Francia con reducciones entre 12 y 13 puntos porcentuales en el índice de Gini después de impuestos, a partir de una notable menor desigualdad; también puede simbolizarse la debilidad estatal argentina frente a la desigualdad, cuando el incremento en el periodo de retroceso (desigualdad antes de impuestos) no pudo ser contenida suficientemente por la acción pública (desigualdad después de impuestos); en México tampoco el incremento de la desigualdad (antes de impuestos) pudo ser contrarrestado de manera suficiente (desigualdad después de impuestos) (ver Gráfica 14). Estos dos estados no dieron un salto relevante en su fortaleza redistributiva.

En el marco general de una debilidad fiscal de los estados para reducir la

desigualdad, en los capitalismos de Brasil y Chile se generaron modificaciones no deleznables[131]. En el mediano plazo, ambas socioeconomías lograron mayores reducciones de las desigualdades después de impuestos. En Brasil, la reducción de apenas 2 puntos (2003) a 9 (2021); en Chile, de 5 a 13 puntos en los mismos años. La reducción en ambos fue cada vez más mayor, pero fue notable especialmente en el segundo periodo de Sebastián Piñera, entre 2018 y 2021, y en el año crítico, en la pandemia, en el gobierno de Jair Bolsonaro (ver Gráfica 14). Como resultado, Brasil y Chile se acercaron a los índices de la menor desigualdad de Argentina y se alejaron del más regresivo capitalismo (en desigualdad de ingresos), el mexicano[132]; en los capitalismos brasileño y chileno los estados se fortalecieron relativamente en sus capacidades redistributivas. Aunque debe matizarse que en estos dos países las reducciones señaladas se dieron a partir de desigualdades de ingresos antes de impuestos notablemente elevadas (en comparación a Francia, con un Estado claramente más redistributivo).

Gráfica 14



	GAI*	GDI**	GAI*	GDI**	GAI*	GDI**	GAI*	GDI**	GAI*	GDI**
	Argentina		Brasil		Chile		México		Francia	
2003	0.62	0.59	0.70	0.68	0.71	0.66	0.71	0.68	0.45	0.33
2013	0.54	0.49	0.67	0.63	0.75	0.68	0.75	0.71	0.43	0.30
2019	0.59	0.55	0.67	0.62	0.72	0.61	0.75	0.72	0.43	0.30
2021	0.59	0.55	0.69	0.60	0.72	0.59	0.75	0.71	0.42	0.29

Fuente: WID (2023). Notas: Ingreso se refiere a Ingreso Nacional. GAI*: Índice de Gini Ingresos Antes de Impuestos. GDI**: Índice de Gini Ingresos Después de Impuestos. Ingresos de Adultos.

131. De acuerdo con la serie del Banco Mundial, los cuatro capitalismos tuvieron en el mediano plazo disminuciones importantes en la desigualdad de ingresos, sobre todo Argentina y Chile, y después Brasil y México; en la serie de CEPAL, México fue el que tuvo mayores reducciones, y en menor medida Brasil y Chile (ver Anexo 2).

132. Pueden verse los muy diversos cálculos de la desigualdad de ingresos en México que reporta Banegas entre 1950 y 2016, debidos a diferencias en los conceptos de ingresos y en las fuentes de información utilizadas; en el marco de estas diversidades, los resultados en general ubican a México "entre los países con mayor desigualdad de ingreso" (2023: 425-426). El índice de Gini de los ingresos en México de la WID en 2020 (0.75), antes de impuestos, es semejante al calculado por del Castillo (2023: 43): 0.78 del ingreso nacional ajustado.

La fiscalidad en América Latina no ha sido en general favorable para una transformación de los regímenes de desigualdad hacia horizontes más progresivos. Estos capitalismos de América Latina, por razones de economía política, han estado dejando de lado el instrumento potencialmente progresivo del impuesto a la renta de las personas físicas (Barreix, Benítez y Pecho, 2017). Ha sido una situación de larga data y con características multidimensionales (CEPAL, 2023b: 92-93).

Aquí destacamos dos fenómenos[133]: en primer lugar, la estructura de los ingresos fiscales en esos capitalismos nos muestra en general una preferencia por los impuestos al consumo, que tienden a ser regresivos y, en segundo lugar, los impuestos a las rentas de las personas físicas (potencialmente más progresivos) son todavía relativamente menores a las de otros países con estructuras fiscales más desarrolladas (OCDE en general). Efectivamente, por una parte, se ha incrementado en América Latina en general el recurso a los impuestos indirectos, en particular al IVA (Barreix, Benítez y Pecho, 2017; Barreix y Roca, 2021; CEPAL, 2023b). Y, por otra, los impuestos sobre la renta han sido relativamente bajos en América Latina en comparación con la OCDE: a pesar de que se incrementaron entre 2000 y 2019 siguen siendo menores a los de la OCDE[134] (CEPAL, 2023b: 61). Lo más relevante es su composición y la muy baja aportación de los impuestos sobre la renta de personas físicas[135]: 2.5% en promedio frente a 8.0% en la OCDE en 2019; la mayor aportación en estos países de AL es del impuesto sobre la renta a personas jurídicas (o sociedades) (CEPAL, 2023b: 63).

La estructura de los ingresos fiscales ilustra el resultado de las tendencias señaladas, con diversidad en estos capitalismos. En 2021, los impuestos al valor agregado y ventas representaron porcentajes muy elevados en la estructura[136]: en promedio de estas cuatro economías 36% en comparación con 21% en los países de la OCDE (ver Cuadro 14). En 2021, los impuestos

133. Por supuesto un análisis más completo de la fiscalidad comparada debería incluir a la estructura fiscal en general de cada país. Aquí sólo nos referimos a puntos que consideramos relevantes.

134. En Argentina pasaron de 3.6% a 5.1% del PIB, en Brasil, de 5.7% a 7.3%, en Chile, de 4.4% y 7.3%, y en México de 4.1% a 6.9% (CEPAL, 2023b: 61). En la OCDE se situaron entre 11.5% y 11.3%.

135. En Argentina sólo 2.0%, en Brasil, 3.0%, en Chile, 1.5%, y en México, 3.4%, Incluso la aportación de estos impuestos en AL es más baja que en el promedio de África Subsahariana (3.8%), Asia-Pacífico (5.6%), Europa (9.9%) y América del Norte (11.2%). La fuerte presencia de la informalidad puede ser un factor limitante en América Latina para un mayor peso del ISR de las personas físicas (Cetrángolo, Gómez y Morán, 2017).

136. Llegaron a 37.5% en Argentina, 37.3% en Brasil, 42.4% en Chile y, en menor medida, 25.8% en México.

directos representaron en promedio en estos capitalismos sólo 7.2% del PIB frente a 11.7% en las OCDE (ver Cuadro 14)[137]. Argentina destaca por el menor peso de los impuestos directos y se constituye como el estado fiscal con más carga en el impuesto a la propiedad; Brasil, con la mayor importancia del IVA y de las contribuciones a la seguridad social; México con la menor importancia del IVA y, con mucho, el de menor relevancia del impuesto a la propiedad; y Chile, el de peso más fuerte de los impuestos directos y menor en las contribuciones de la seguridad social.

En el periodo de estudio, coincidió en los países considerados la relativa estabilidad de las tasas máximas de impuestos sobre la renta de las personas físicas y su heterogeneidad, heredadas de otros momentos sociopolíticos. En todas estas economías se había expresado previamente la coincidencia con la dinámica hegemónica de reducción de las tasas máximas, con disminuciones desde los doce puntos porcentuales (Argentina) hasta los superiores a los treinta (Brasil). No es menor: en estos capitalismos de América Latina, a pesar de cambios y alternancias en las coaliciones políticas, las menores tasas impositivas se han sostenido durablemente[138]. En 2021, para Argentina y México esa tasa había aumentado a 35%, en Brasil y en Chile se había mantenido (27.5% y 40% respectivamente), frente a 42.6% en promedio de los países de la OCDE (CEPAL, 2023b: 69). Así en el mediano plazo ha predominado una política fiscal de moderación (estabilidad o incrementos menores) de las tasas impositivas, divergentes, que no ha transformado notablemente la estructura fiscal. El aumento más relevante fue de Enrique Peña Neto en México que elevó las tasas máximas a 35% a partir de 2013 (García Gómez, 2016). Un límite para la captación mayor de impuesto sobre la renta a personas físicas en México y Chile es el muy elevado nivel de ingresos a partir del que se cobran las tasas máximas,

137. Las contribuciones a la seguridad social en estos cuatro países sólo representaron en 2021 la mitad que en la OCDE (4.2% del PIB en promedio, frente a 9.2%, respectivamente). La presencia de la informalidad (no contribuyentes en principio) (Cetrángolo, Gómez y Morán, 2017) puede limitar la importancia de estas contribuciones en la estructura general.

138. En Argentina se mantuvo en 33% (había sido de 45% en 1985-1986) entre 2003 y 2013; en Brasil, 27.5% (60% en 1985-1986) en los mismos años señalados; en Chile, 40% (57% en 1985-1986); y en México, 34% en 2003, 28% en 2009 y 30% en 2013 (frente a 55% en 1985-1986) (Barreix, Benítez y Pecho, 2017: 11).

más del doble que en la OCDE[139]; a diferencia de Argentina y Brasil menos personas calificaban en México y Chile para pagar las tasas máximas. No obstante, una singularidad regresiva global en Brasil que limita esta captación es la exención del impuesto sobre la renta de las personas físicas en lo que respecta a los dividendos de las empresas distribuidos a los accionistas y, por otra parte, la menor tasa máxima de ISR (Gobetti y Orair, 2016).

No se generó en la región una poderosa coalición redistributiva, ni en los capitalismos considerados en particular; se mantiene, con diferencias, una política fiscal progresiva estancada y una preferencia por impuestos regresivos, salvo cambios menores o emblemáticos, a pesar de que existen márgenes de maniobra para políticas fiscales progresivas (Gobetti y Orair, 2016; Fagnani, 2018; Casar, 2021; CEPAL, 2023b). En los años más recientes diversos símbolos políticos confirman esta ausencia de poderosa coalición redistributiva. En el más regresivo en los ingresos y fuertemente desigual en la distribución de la riqueza, México, el presidente Andrés Manuel López Obrador consistentemente se ha manifestado en contra de una reforma fiscal durante su periodo de gobierno; en Chile, después del poderoso movimiento social contra las desigualdades en 2019, el gobierno de Gabriel Boric no pudo lograr la aprobación legislativa (Cámara de Diputados) de su propuesta de reforma fiscal presentada en julio de 2022, que suponía un incremento progresivo de la carga fiscal de 3.6% del PIB para financiar un conjunto de proyectos de políticas sociales, además de lucha contra la evasión fiscal (Genoux, 2023); en Brasil, más recientemente, la Cámara de Diputados aprobó un reforma fiscal centrada en los impuestos al consumo, en busca de simplificación, con la creación de una tasa cero para los productos de la canasta básica y aplicación paulatina[140], y la posible reforma de impuestos sobre la renta se dejó para otro momento; en Argentina, el Senado aprobó en diciembre de 2020 la Ley de Solidaridad y Aporte Extraordinario de las Grandes Fortunas, dirigido a 0.02% de la población con activos declarados por más de 2.5 millones de dólares, que aportará en-

139. En promedio en la OCDE se requería en 2021 un ingreso de 7.3 veces el PIB per cápita; en Chile y México más del doble: 16.3 y 19.2 veces el PIB per cápita (CEPAL, 2023b: 75). Para poner esto en perspectiva en México, en 2019, para pagar la tasa máxima de 35% se requería de un ingreso de 291,770 pesos mensuales, 3.3 millones de pesos anuales (Casar, 2021: 14).

140. Para comparar con una propuesta de reforma fiscal más comprehensiva puede verse, entre otros, a Fagnani (2018).

tre 2.0% y 5.25% de los activos individuales, con una recaudación total de 3,500 millones de dólares (Malax-Echevarría, 2021), sin embargo la parte de ISR de personas físicas y empresas sigue siendo notablemente baja en este país (17.4% del total, ver Cuadro 14).

Salvo algunos cambios como los señalados, en estos capitalismos no se ha construido una coalición fiscal redistributiva con los efectos que ello tiene en la continuidad de regímenes de desigualdad extrema y en los límites a las políticas sociales; los vetos (externos e internos a las coaliciones políticas gobernantes) han sido superiores; las élites latinoamericanas (políticas y económicas) han promovido y sostenido un enfoque fiscal notablemente conservador y regresivo. Nuevas fuerzas se unen para frenar los cambios redistributivos y para impulsar desigualdades de mercado (antes de impuestos): destacan recientemente en los capitalismos latinoamericanos, de manera diferenciada, los grandes poderes exportadores (agropecuarios, mineros y manufactureros, nacionales e internacionales) y financieros, beneficiarios en las nuevas formas de inserción internacional y de inversiones financieras (actores externos e internos) en la base de las economías de deuda pública; siguen siendo relevantes los actores financieros externos que imponen condicionalidades de políticas económicas regresivas (más claramente en el caso del capitalismo argentino).

Cuadro 14

	Estructura Fiscal 2021 (en % PIB)					
	Directos: Rentas, Utilidades y Ganancias Capital	Directos: Propiedad	Indirectos: Valor Agregado, Ventas y Otros	Indirectos: Comercio y Transacciones Internacionales	Contribuciones Seguridad Social	Total
Argentina	5.0	3.0	10.8	3.1	5.1	28.8
Brasil	8.0	1.6	12.6	0.7	8.0	33.8
Chile	8.5	1.2	9.5	0.2	1.3	22.4
México	7.3	0.3	4.3	0.3	2.3	16.7
OCDE	11.7	1.9	7.3	0.2	9.2	34.3

Fuente: CEPALSTAT (CEPAL, 2022) y OECD.stat (OECD, 2023).

En el marco de regímenes de desigualdad con muy severas asimetrías en estos capitalismos latinoamericanos, las sociedades de estos países han

utilizado de manera diferenciada los márgenes de maniobra para generar políticas sociales que mejoren las condiciones sociales de la población y disminuyan las carencias en derechos sociales; a fin de cuentas, que reduzcan la pobreza[141] (Barba, 2021). En cierta manera son el embrión de nuevas coaliciones redistributivas, aunque podría cuestionarse si se trata de un posible *trade off*: la preferencia por la reducción de la pobreza en lugar de una profunda política redistributiva. Se ha ido dibujando en estos capitalismos, de manera diferenciada, una convergencia en la búsqueda de reducciones de la pobreza, que ha tenido logros en el mediano plazo (Brasil y Chile) y vaivenes (Argentina), y una relativa estabilidad (o muy leve reducción) de la alta pobreza en México.

Los capitalismos con regímenes de desigualdad en transformación limitada, Brasil y Chile, redujeron de manera importante en el mediano plazo la pobreza de ingresos. En la sociedad chilena, con capitalismo primarizado y exteriorizado, en el periodo dinámico la pobreza disminuyó de manera importante, más allá de la mitad[142], de pobreza moderada-alta a baja; mantuvo esta reducción en al menos una parte del periodo de retroceso (hasta 10.7% en 2017, la menor incidencia de pobreza entre los capitalismos considerados) y la repuntó en el periodo crítico (a 14.2% en el primer año de la pandemia, todavía la más baja en estos países). Los diferentes gobiernos en Chile, de orientación ideológica diversa, lograron una reducción de la pobreza, con excepción de 2020; pareciera así dibujarse un consenso de diversas coaliciones: disminución de la pobreza sin acuerdo sustancial para reducir de manera relevante la desigualdad (salvo la menor baja en la desigualdad de ingresos). Los debates constitucionales en curso tendrán fuertes limitantes en la consolidada economía política de la redistribución (ver Gráfica 15).

En la sociedad brasileña también disminuyó de manera consistente la pobreza de ingresos durante el periodo dinámico, de la misma manera más

141. Se incluye el indicador de pobreza de ingreso por contar con una serie larga con la metodología de CEPAL para tres de los países; se añade la serie de Salvia (2022), que no es estrictamente comparable, pero es útil para mostrar una tendencia. Sin duda son preferibles los enfoques multidimensionales y sus indicadores (ver Boltvinik y Damián, 2020). Ahora bien, en ausencia de éstos para una mirada comparativa de mediano o largo plazo no es deleznable lo que aporta el enfoque del ingreso, como señala Atkinson (2016: 63) éste es "un indicador de control potencial de los recursos", de poder (o en su caso de ausencia de él).

142. De 40% de la población en 2003 a 16.2% en 2013.

allá de la mitad[143], de la pobreza moderada-alta hacia una baja pobreza; en el periodo de retroceso inicialmente llegó a 16.5% en 2014 (la menor cifra de Brasil en el periodo de estudio) y después frenó este proceso e incrementó la pobreza, de nuevo moderada, sobre todo en el gobierno de Temer. De manera notable, en el año crítico de 2020 fue la única (entre los países considerados) en la que disminuyó la pobreza, en el gobierno de Jair Bolsonaro con influencia importante de propuestas legislativas acerca de las transferencias de emergencia en el marco de la pandemia (Razafindrakoto et al., 2023: 1009); aunque en 2021 rebotó de pobreza baja a moderada. Se dibujó en este caso un quiebre a partir de 2015-2017 y ya no fue prioritario continuar con una reducción sustancial de la pobreza. Hasta 2022 (salvo las políticas de 2020) no se mostraba la consolidación de una coalición poderosa para reducir sustancialmente la desigualdad (especialmente la de riqueza) y más rápidamente la pobreza. En el mediano plazo, sin embargo, sí fue relevante la mejora en la reducción de la pobreza de ingresos: la pobreza en 2021 fue cerca de 60% de la de 2003 (ver Gráfica 15). Con un nivel moderado bajo de la pobreza serán importantes los retos para una reducción sustancial para el nuevo gobierno de Lula.

143. De 38.8% en 2003 hasta 18.1% en 2013.

Gráfica 15

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Argentina				59.9	53.2	47.1	39.9	37.1	35.1	32.6	30.8	26.2	25.6	25.3	30.8		30.3	25.7	32.0	35.5	42.0	37.3
Chile	42.8			40.0			35.9			29.0		25.2		16.2		13.7		10.7			14.2	
Brasil		38.4	37.8	38.8	36.8	34.4	29.1	27.8	25.3	23.8		21.0	18.5	18.1	16.5	18.8	20.9	21.2	20.4	20.2	18.4	24.3
México	48.8		46.4		42.8		37.3		43.1		44.5		44.4		45.2		37.6		35.5		37.4	

Fuente: Elaboración Propia con datos CEPALSTAT (CEPAL 2022, 2023a); y Argentina, Salvia (2022)

Nota: La pobreza de ingresos se refiere a las personas cuyo ingreso es menor a la línea de pobreza (calculada por el costo de una canasta básica de alimentos y de una más de bienes y servicios no alimentarios) (CEPAL, 2018). CEPALSTAT no presenta los índices de pobreza de ingresos en Argentina. Se incluyen aquí los propuestos por Salvia (2022), que reúne la serie 2003-2021 del Observatorio de la Deuda Social de Argentina, UCA, que no son estrictamente comparables a los de CEPALSTAT. En https://observatorio.unr.edu.ar/ se encuentra información vinculada a esta serie.

Los regímenes de desigualdad con desempeño contrastante en el mediano plazo fueron Argentina, con relativa reducción gemela de la desigualdad de ingresos y de riqueza, y México, con incremento gemelo de la desigualdad de ingresos y de riqueza. En el capitalismo argentino se manifestaron procesos contrastantes en este periodo de mediano plazo: en el periodo dinámico claramente la pobreza de ingresos se redujo de manera sostenida desde una incidencia que superaba a la mitad de la población en 2003 hasta cerca de un cuarto en 2013 (la reducción más pronunciada en estos capitalismos, de pobreza fuerte a moderada-baja); sin embargo, en el periodo de retroceso (especialmente en el gobierno de Mauricio Macri) y en el crítico (2020) repuntó de nuevo la pobreza (el incremento más pronunciado en estos capitalismos, de moderada-baja a fuerte), con ligera reducción en la recuperación de 2021. La irregularidad y los vaivenes en estos indicado-

res sociales (pobreza) ha sido también marca del capitalismo argentino (ver Gráfica 15).

En la sociedad mexicana se han vivido, como el estancamiento económico, también procesos de estancamientos social, con movimientos pendulares en la incidencia de la pobreza y una tendencia a sostenimiento de alta (moderada-alta) pobreza. En el periodo dinámico, el capitalismo mexicano osciló en incidencia cercana a 43% con fuerte pobreza; en el de retroceso, repuntó-bajó, para incrementar los indicadores de nuevo en el periodo crítico a 37.4%, ya con pobreza moderada-alta. Diversos gobiernos con orientaciones políticas heterogéneas no han logrado incidir en una reducción durable de la pobreza de ingresos[144], salvo modificaciones menores en comparación con las importantes reducciones en Brasil y Chile (y en el periodo dinámico en Argentina).

2.5 Balance general

En este periodo de 2014-2021, el capitalismo argentino (caracterizado previamente como de orientación interna con fuerte presencia del Estado, inestable, Bizberg, 2015b) en el marco de alternancias políticas de diferente signo político, ha renovado con inestabilidades macroeconómicas y dificultades severas para construir un régimen (conjunto de regularidades) de acumulación dinámico, ha incrementado su exteriorización, ha acentuado su trayectoria de inserción internacional reprimarizada (rentista, centrada en el mercado agrícola) con baja tecnología y desindustrialización, con un Estado con fuertes capacidades fiscales pero vulnerable financieramente y alto endeudamiento externo, y con muy débil política industrial. El régimen de desigualdad argentino muestra agudización de problemáticas sociales (pobreza) y un Estado debilitado para la redistribución, con cambios importantes de tendencias: el capitalismo argentino después de haber experimentado disminuciones importantes de la desigualdad de ingresos y de la pobreza, ha incrementado de nuevo la desigualdad de ingresos (me-

144. Con números diferentes, la serie nacional de pobreza de ingresos de CONEVAL confirma esta tendencia al estancamiento social en el mediano plazo desde 1992 hasta 2020 (ver Valencia, 2020: 155). Para 2022, CONEVAL (2023) destaca una reducción en la pobreza de ingresos (hasta 43.5%).

dia) y la pobreza (moderada-alta), con estancamiento en la desigualdad de la riqueza (media); incluso se observa el mismo patrón: mejora en la participación del ingreso laboral en el valor agregado y posterior deterioro. Son así irregularidades pronunciadas en el régimen de desigualdad y en el régimen de acumulación en general. No obstante, en el resultado final, el capitalismo argentino es el menos desigual de los considerados.

El capitalismo brasileño (caracterizado previamente como de orientación interna con fuerte presencia del Estado, Bizberg, 2015b), en el marco también de conflictos políticos y alternancias de diferente signo político, ha debilitado su régimen de acumulación (sin severas inestabilidades macroeconómicas pero con tendencia al estancamiento y muy baja inversión), también ha incrementado su exteriorización, ha acentuado su trayectoria de inserción internacional reprimarizada (rentista, centrada en el mercado agrícola) con débil tecnología y desindustrialización, con un Estado con fuertes capacidades fiscales pero vulnerable financieramente y con alto endeudamiento interno, y débil política industrial. El régimen de desigualdad brasileño muestra también agudización de problemas sociales, con mayor desigualdad que la Argentina, pero menor pobreza: el capitalismo brasileño ha mantenido básicamente altos niveles de desigualdad de ingresos (fuerte) y ha incrementado ligeramente su alta desigualdad de riqueza (fuerte), en un contexto de tendencia general de la pobreza hacia la baja (entre baja y moderada). El Estado se ha manifestado también débil en la perspectiva redistributiva, aunque con crecimiento paulatino reciente de las capacidades redistributivas en el marco de tensiones políticas.

El capitalismo chileno (caracterizado previamente como de orientación externa con Estado regulador, Bizberg, 2015b), en el contexto también de alternancias políticas de diverso signo, ha sostenido su régimen de acumulación (en general con estabilidad macroeconómica) pero con estancamiento en los últimos años (se asemeja así al mexicano), ha disminuido ligeramente su exteriorización, ha mantenido básicamente su trayectoria de inserción primarizada (rentista, centrada en el mercado minero) con muy débil tecnología, con un Estado con capacidades fiscales medias (con brechas fiscales aún importantes en relación a la OCDE) y menor vulnerabilidad financiera que Argentina y Brasil, con endeudamiento medio fundamentalmente interno y con muy débil política industrial. Podría decirse

que el capitalismo chileno ha experimentado un equilibrio macroeconómico hacia el estancamiento con un régimen primarizado y ha desarrollado al mismo tiempo un fuerte desequilibrio socioeconómico; ha mostrado recientemente límites notables en el dinamismo económico. El régimen de desigualdad chileno muestra una agudización particular de las problemáticas sociales (coherente con los problemas sociopolíticos recientes de Chile) con fuerte desigualdad semejante a la brasileña pero con baja pobreza: el capitalismo chileno muestra una alta desigualdad de ingresos (fuerte a la baja) y de riqueza (la más alta entre los capitalismos considerados), con una tendencia a la reducción de la pobreza (baja, con freno a la reducción en los últimos años). Recientemente el Estado chileno ha incrementado sus capacidades redistributivas en contextos de fuerte conflictos distributivos que han llegado a la arena sociopolítica con movimientos sociales que presionan explícitamente por la redistribución.

El capitalismo mexicano (caracterizado previamente como de orientación externa, capitalismo de subcontratación, Bizberg, 2015b), en el contexto de alternancia política de diverso signo político, ha mantenido un régimen de acumulación en estancamiento (en general con estabilidad macroeconómica), ha incrementado su exteriorización, ha mantenido su trayectoria de inserción manufacturera subcontratista con muy baja tecnología (también con inserción en el mercado agrícola y energético), con un Estado con capacidades débiles fiscales (con muy alta brecha fiscal en relación a la OCDE) y menor vulnerabilidad financiera que Argentina y Brasil, semejante a la chilena, y con muy débil política industrial. Podría decirse que el capitalismo mexicano ha mantenido un paradójico equilibrio macroeconómico en el estancamiento, junto con una inserción internacional subordinada, con fuerte dinamismo de las exportaciones manufactureras, débil vinculación de éstas con el resto del aparato productivo y creciente dinamismo de las exportaciones agrícolas. El régimen de desigualdad mexicano anuncia también fuertes problemas socioeconómicos en la conjunción de alta desigualdad y alta pobreza: el capitalismo mexicano muestra una fuerte desigualdad de ingresos (en crecimiento) y de riqueza (a la baja ligera), y con fuerte pobreza (a la baja ligeramente). Las capacidades redistributivas del Estado mexicano han sido notoriamente débiles.

Bibliografía

A

Acemoglu, Daron y Simon Johnson (2023), *Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity*, Nueva York, Hachette.

Alvarado, Jennifer y Ramón Padilla (2017). "Política industrial y cambio estructural en México" en CEPAL, *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 369-409.

Álvarez, Carlos y Tania Suti (2017), "Políticas industriales y tecnológicas en Chile: el desafío de la transformación productiva" en CEPAL, Políticas industriales y tecnológicas en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 175-230

Atkinson, Anthony B. (2016), *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer ?*, México, Fondo de Cultura Económica.

Aziz Nassif, Alberto (2015), "¿Democracias diferentes? México, Brasil y Argentina" en Ilán Bizberg (coord.), *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, México, El Colegio de México, pp. 283-380.

Aziz Nassif, Alberto (2021), "Democracias en crisis: México y Brasil" en Alberto Aziz Nassif, e Ilán Bizberg (coords.), *Variedades de capitalismos en crisis*, México, El Colegio de México, pp. 137-183.

Aziz Nassif, Alberto e Ilán Bizberg (coords.) (2021), *Variedades de capitalismos en crisis*, México, El Colegio de México.

B

Banegas, Israel (2023), "Desigualdad de ingreso en México y la Agenda 2030" en Óscar A. Martínez-Martínez, Adolfo Rogelio Cogco Calderón y Jorge Alberto Pérez Cruz (coords.), *Política social en tiempos de la Cuarta Transformación. Continuidad o cambio de paradigma*, Ciudad de México, Comunicación Científica, pp. 413-436.

Barba Solano, Carlos (2021). *El régimen de bienestar mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos*, Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, núm. 191 (LC/TS.2021/70; LC/MEX/

TS.2021/12), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Barreix, Alberto, Juan Carlos Benítez y Miguel Pecho (2017), *Revisando el impuesto a la renta personal en América Latina: Evolución e impacto*, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en https://publications.iadb.org/es/revisando-el-impuesto-la-renta-personal-en-america-latina-evolucion-e-impacto.

Barreix, Alberto y Jerónimo Roca (2021), *Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia. Documentos de políticas para el desarrollo núm. 18*, Corporación Andina de Fomento. Disponible en https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1789.

Bensusán, Graciela y Daniel Cerdas Sandí (2021), "Convergencias y divergencias en el desempeño socioeconómico latinoamericano: países con y sin acuerdos comerciales con Estados Unidos" en Alberto Aziz Nassif e Ilán Bizberg (coords.), *Variedades de capitalismos en crisis*, México, El Colegio de México, pp. 185-238.

Bizberg, Ilán (2015a) (coord.), *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, México, El Colegio de México.

Bizberg, Ilán (2015b), "Tipos de capitalismo en América Latina" en Ilán Bizberg (coord.). *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, México, El Colegio de México, pp. 41-94

Bizberg, Ilán, (2021), "Variedades de capitalismo. Crecimiento y redistribución en Asia y Latinoamérica" en Alberto Aziz Nassif e Ilán Bizberg (coords.), *Variedades de capitalismos en crisis*, México, El Colegio de México, pp. 103-134

BIS (Bank for International Settlements) (2023), *Statistics*. Disponible en https://www.bis.org/statistics/index.htm

Boltivinik Julio y Araceli Damián (2020). *Medición de la pobreza de México: análisis crítico comparativo de los diferentes métodos aplicados. Recomendaciones de buenas prácticas para la medición de la pobreza en México y América Latina*, serie Estudios y Perspectivas-Sede subregional de la CEPAL en México, Núm. 183 (LC/TS.2020/43-LC/MEX/TS.2020/11), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Boschi, Renato Raúl y Carlos Eduardo Santos Pinho (2021), "Desarrollo capitalista, austeridad fiscal y democracia en Brasil" en Alberto Aziz Nassif e Ilán Bizberg (coords.), Variedades de capitalismos en crisis, México, El Colegio de México, pp. 453-497.

Boyer, Robert (2014), *Los mundos de la desigualdad. Un análisis a partir de la teoría de la regulación y una respuesta a Thomas Piketty*, Buenos Aires, Editorial Octubre.

Boyer, Robert (2015). *Économie politique des capitalismes : Théorie de la régulation et des crises*, París, La Découverte.

Boyer, Robert (2021), "¿Qué significa la creciente variedad de capitalismos contemporáneos para la teoría económica?" en Alberto Aziz Nassif e Ilán Bizberg (coords.), *Variedades de capitalismos en crisis*, México, El Colegio de México, pp. 49-101.

Boyer, Robert (2022), *Los capitalismos ante el desafío de la pandemia*, México: Editorial Gedisa Mexicana, Universidad Autónoma Metropolitana.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2021), "Régimen de política liberal y cuasiestagnación en Brasil desde 1990" en Alberto Aziz Nassif e Ilán Bizberg (coords.) (2021), *Variedades de capitalismos en crisis*, México: El Colegio de México, pp. 423-451.

C

Carmona, Rodrigo, João Amato Neto y Rubén Ascúa (2020), *Industria 4.0 en empresas manufactureras del Brasil*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/136), Santiago de Chile, CEPAL.

Carvalho, Daniel (2023), "Congreso de Brasil da primer paso para aprobar gran reforma fiscal en décadas", *Bloomberg Línea*. Disponible en https://www.bloomberglinea.com/2023/07/07/congreso-de-brasil-da-primer-paso-para-aprobar-gran-reforma-fiscal-en-decadas/

Casar, José I. (2021), "El impuesto sobre la renta de las personas y la impostergable reforma fiscal" en Carlos Cabrera (coord.), *Posibilidades para una reforma al impuesto sobre la renta a personas. Hacia un nuevo pacto fiscal*, México, Fundación Friedrich Ebert, pp. 11-18.

Castillo, Mario, Nicolo Gligo y Sebastián Rovira (2017), "La política industrial 4.0 en América Latina" en *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 549-572.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018). *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Metodologías de la CEPAL, Núm. 2 (LC/PUB.2018/22-P), Santiago de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022; 2023a), *CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Disponible en https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es

CEPAL (2023b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/5-P), Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2023c). *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago de Chile, CEPAL.

CEPXXI (2022), *Empresas exportadoras 2021*, Ministerio de Desarrollo Productivo Argentina, Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/empresas_exportadoras_2021.pdf

Cetrángolo, Óscar, Juan C. Gómez Sabaini y Dalmiro Morán (2017), "La evasión tributaria en los países de la región" en Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner, *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 337-364.

Chang, Ha-Joon (2020), "Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un 'nuevo' orden económico internacional", *Revista de la CEPAL*, núm. 132, diciembre, pp. 67-78.

Chang, Ha-Joon y Antonio Andreoni (2020), "Industrial Policy in the 21st Century", *Development and Change*. Disponible en https://doi.org/10.1111/dech.12570

Cimoli, Mario, Mario Castillo, Gabriel Porcile y Giovanni Stumpo (2017). "Conclusiones" en Mario Cimoli, Mario Castillo, Gabriel Porcile y Giovanni Stumpo (Eds.), *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (LC/TS.2017/91), Santiago de Chile, Naciones Unidas, pp. 573-576.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2023), *Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2022 a nivel nacional y por entidades federativas*. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx

Cordera Campos, Rolando, Leonardo Lomelí Vanegas, Camilo Flores Ángeles (2009), "De crisis a crisis: del cambio de régimen económico a la transición inconclusa", *Economía UNAM*, vol. 6, núm. 17, pp. 9-29.

Cortés, Fernando y Delfino Vargas (2017), "La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados", *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, núm. 2, 2017, pp. 39-96.

Cuadrado-Roura, Juan R. (2021). "Desindustrialización y terciarización. El avance hacia una creciente integración servicios-industria" en *El Trimestre Económico,* vol. LXXXVIII (3), Núm. 351, julio-septiembre, pp. 719-768.

D

Daseking, Christina (2002). "¿Cuándo es excesivo el nivel de endeudamiento?" en *Finanzas & Desarrollo*, Diciembre, pp. 13-14. Disponible en https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2002/12/pdf/daseking.pdf

De la Fuente, Antonieta (2023), "Volver a crecer: el desafío pendiente de Chile tras una década de estancamiento", *El País*, 10 junio. Disponible en https://elpais.com/chile/2023-06-11/volver-a-crecer-el-desafio-pendiente-de-chile-tras-una-decada-de-estancamiento.html

Del Castillo Negrete, Miguel (2023), *La distribución del ingreso y la riqueza. Nuevas aproximaciones conceptuales y metodológicas*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/44-LC/MEX/TS.2023/8), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

DESREI (Dirección de Estudios de las Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales) (2021), *Caracterización de la empresa exportadora chilena*, Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Disponible en https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/caracterizaci%C3%B3n-exportadoras-2011-2020.pdf?sfvrsn=37ec7e6_1

E

Esquivel, Gerardo (2010), "De la Inestabilidad Macroeconómica al Estancamiento Estabilizador: El Papel del Diseño y la Conducción de la Política Económica" en Nora Lustig (coord.), *Los grandes problemas de México, Vol. IX, Crecimiento económico y equidad*, México, El Colegio de México, pp. 35-77.

Expansión (2020). "Argentina llega a un acuerdo de reestructuración de la deuda con sus acreedores" en *Expansión*, Agosto 4. Disponible en ht-

tps://expansion.mx/mundo/2020/08/04/argentina-llega-a-un-acuerdo-de-reestructuracion-de-la-deuda-con-sus-acreedores

F

Fagnani, Eduardo (coord.) (2018), *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*, São Paulo, Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. Disponible en https://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/

Fajnzylber, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, Editorial Nueva Imagen.

G

García Gómez, Adrián (2016), *ISR e IVA: Evoluciones históricas*. Disponible en https://ciep.mx/isr-e-iva-evoluciones-historicas/

Genoux, Flora (2023), "Au Chili, le président Gabriel Boric essuie un Nouveau revers", *Le Monde,* 10 marzo. Disponible en https://www.lemonde.fr/international/article/2023/03/10/au-chili-le-president-gabriel-boric-essuie-un-nouveau-revers_6164925_3210.html

Gobetti, Sérgio Wulff y Rodrigo Octávio Orair (2016), *Progressividade Tributária: A Agência Negligenciada*. Río de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Gómez Tovar, Rosa y Pablo Ruiz Nápoles (2021), "Efectos potenciales de los cambios en el T-MEC respecto al TLCAN sobre la economía mexicana", *Norteamérica*, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre, pp. 347-373.

González, Enric (2020), "Argentina anuncia un acuerdo con sus acreedores externos y sale del 'default'" *El País*, 4 de agosto. Disponible en https://elpais.com/economia/2020-08-04/argentina-anuncia-un-acuerdo-sobre-la-deuda-con-sus-principales-acreedores.html

Guillén Romo, Héctor (2007), "El modelo mexicano de desarrollo: balance y perspectivas" en José Luis Calva, *México en el mundo: inserción eficiente*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, pp. 218-248.

Guzmán, Martín y Miguel Pesce (2022), "Letter of Intent of the government of Argentina; Memorandum of Economic and Financial Policies; and

Technical Memorandum of Understanding", *Press Release*, núm. 22/56. Disponible en https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/03/03/pr2256-argentina-imf-and-argentine-authorities-reach-staff-level-agreement-on-an-eff

Guzmán, Martín y Joseph E. Stiglitz (2016), "Cómo los fondos buitre se aprovecharon de Argentina", *The New York Times*, 1 de abril. Disponible en https://www.nytimes.com/es/2016/04/01/espanol/opinion/como-los-fondos-buitre-se-aprovecharon-de-argentina.html

ILO (International Labour Organization) (2023). *ILOSTAT*. Disponible en https://ilostat.ilo.org/

I

IMF (International Monetary Fund) (2018), "Comunicado de prensa núm. 18/216". Disponible en https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/07/pr18216-argentina-imf-reaches-staff-level-agreement-with-argentina

IMF (2020), "Comunicado de prensa núm. 20/227". Disponible en https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/05/29/pr20227-imf-executive-board-approves-two-year-flexible-credit-line-arrangement

IMF (2021a), *Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*. Disponible en https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19

IMF (2021b). *Argentina. Ex-post evaluation of exceptional access under the 2018 Stand-By Arrangement-press release and staff report*. Disponible en https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/12/22/Argentina-Ex-Post-Evaluation-of-Exceptional-Access-Under-the-2018-Stand-By-Arrangement-511289

IMF (2021c), "Comunicado de prensa núm. 21/340". Disponible en https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/11/19/pr21340-mexico-imf-executive-board-approves-two-year-us-50-billion-flexible-credit-line-arrangement

IMF (2022a), "Comunicado de prensa núm. 22/294". Disponible en https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/08/29/pr22294-chile-imf-executive-board-approves-two-year-flexible-credit-line-for-chile

IMF (2022b). *Review under the flexible credit line arrangement—press release; and staff report. IMF Country Report No. 22/347*. Disponible en https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/11/17/Mexico-Review-Under-the-Flexible-Credit-Line-Arrangement-Press-Release-and-Staff-Report-525779

IMF (2023a). *IMF Primary Commodity Prices*. En https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices

IMF (2023b). *The Flexible Credit Line (FCL)*. Disponible en https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/Flexible-Credit-Line-FCL

IMF (2023c), *Global Debt Database*. Disponible en http://www.imf.org

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019). *Perfil de las empresas manufactureras de exportación*. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/peme/

INEGI (2023). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Fuentes y Metodologías. Año base 2018*. Actualización 30 de octubre de 2023. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ifb/2018/doc/met_cab2018.pdf

L

Laplane, Mariano y Andrea Laplane (2017). "Planes industriales y los desafíos del desarrollo sostenible en Brasil" en CEPAL, *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 133-174.

Lavarello, Pablo y Matías Mancini (2017). "Política industrial y recuperación manufacturera en Argentina" en CEPAL, *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 79-132.

Lipietz, Alain (1989), *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXIe siècle*, París, Éditions La Découverte.

Lo Vuolo, Rubén M. (2021), "Argentina y Brasil: los límites de los regímenes económicos del peronismo kirchnerista y del Partido de los Trabajadores" en Alberto Aziz Nassif e Ilán Bizberg (coords.), *Variedades de capitalismos en crisis*, México, El Colegio de México pp. 329-377.

Lustig, Nora (2020), "Desigualdad y descontento social en América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 286, marzo-abril, pp. 53-61.

M

Malax-Echevarría, Asier Hernando (2021), "El impuesto a la riqueza, una realidad en Argentina", *El País*, 12 de enero, Disponible en https://elpais.com/elpais/2021/01/11/3500_millones/1610370337_561344.html

Maranhão, Rebecca Lima Albuquerque y José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho (2022), "Inserción internacional de los agronegocios brasileños: análisis comparativo",*Revista de la CEPAL*, Núm. 136, abril, pp. 155-177.

MDICES (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços) (2023), *Perfil das Firmas Exportadoras Brasileiras. Um Panorama*, MDICES/ Secretaria de Comércio Exterior. Disponible en https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/perfil_exportadoras-secex.pdf/view

Miotti, Egidio Luis (2018). "¿Existe un régimen de acumulación financierizado en América Latina? Un análisis desde la escuela de la regulación" en Martín Abeles, Esteban Pérez Caldente y Sebastián Valdecantos (Eds.), *Estudios sobre financierización en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 69-94.

Molina del Villa, Tania y Fidel Aroche Reyes (2023). "Evaluación crítica de la integración de la economía mexicana al proceso de globalización: la búsqueda de una alternativa para impulsar su desarrollo económico", *El Trimestre Económico*, vol. XC, núm. 2, abril-junio, pp. 461-496.

Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch (2010), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*, México, FCE.

Moreno-Brid, Juan Carlos, Rosa Gómez Tovar, Joaquín Sánchez Gómez y Lizzeth Gómez Rodríguez (2023), "Las industrias automotriz y textil en México: comercio y trabajo decente", *El Trimestre Económico*, vol. XC, núm. 1, enero-marzo, pp. 7-45.

Nemiña, Pablo y Juan Larralde (2018), "Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015)", *América Latina en la Historia Económica*, enero-abril, vol. 25, núm. 1, pp. 275-313.

O

OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development) (2022, 2023), *OECD.Stat*. Disponible en https://stats.oecd.org/

P

Palma, José Gabriel (2022). "Latinoamérica es la región con el menor crecimiento de la productividad en el mundo desde las reformas neoliberales. La nueva trampa del ingreso medio: rentas fáciles no generan precisamente élites schumpeterianas" en *Trimestre Económico*, Vol. LXXXIX (3), Núm. 354, julio-septiembre, pp. 943-977.

Palma, José Gabriel y Jonathan Pincus (2021), "América Latina y el Sudeste Asiático. Dos modelos de desarrollo, pero la misma 'trampa del ingreso medio': rentas fáciles crean élites indolentes", *El Trimestre Económico*, vol. LXXXIX (2), núm. 354, abril-junio, pp. 613-681.

Park, Hyunju, Roberto Urmeneta y Nanno Mulder (2019), "El desempeño de empresas exportadoras según su tamaño: una guía de indicadores y resultados", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/41), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44664/1/S1900418_es.pdf

Piketty, Thomas (2013), *Le capital au XXI^e siècle*, París, Éditions du Seuil.

Preciado Coronado, Jaime (2021), "Del estallido social al confinamiento del conflicto. Impacto geopolítico de la pandemia del COVID-19 en América Latina y el Caribe" en Gerardo Gutiérrez Cham, Susana Herrera Lima y Jochen Kemner (Coords.), *Pandemia y crisis: el COVID-19 en América Latina*, Colección CALAS, Universidad de Guadalajara, pp. 42-85.

R

Razafindrakoto, Mireille, François Roubaud, Pierre Salama y Alexis Saludjian (2023), "Frente invertido: un análisis comparado Brasil-México de la gestión económica y sanitaria de la covid-19", *El Trimestre Económico*, vol. XC (4), núm. 360, octubre-diciembre, pp. 1001-1055.

Reyes-Tagle, Gerardo y Jorge Muñoz (2023). *Debt and Economic Growth: Does Size Matter? Evidence from Dynamic Parametric and Static Non-Parametric Approaches,* IDB Working Paper Series Núm. IDB-WP-1394, Washington, Inter-American Development Bank. Disponible en https://publications.iadb.org/en/debt-and-economic-growth-does-size-matter-evidence-dynamic-parametric-and-static-non-parametric

Rodrick, Dani (2015), *Premature deindustrialization*, Working Paper 20935. NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research. Disponible en http://www.nber.org/papers/w20935

Rodrick, Dani, Réka Juhász y Nathan Lane (2023), "Economists Reconsider Industrial Policy", *Project Syndicate*, 4 de agosto. Disponible en https://www.project-syndicate.org/commentary/new-economic-research-more-favorable-to-industrial-policy-by-dani-rodrik-et-al-2023-08?barrier=accesspay

Ros, Jaime (2014), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México, UNAM.

S

Salama, Pierre (2012), "China-Brasil: industrialización y 'desindustrialización temprana'" *Cuadernos de Economía*, vol. XXXI, núm. 56, pp. 223-252.

Salama, Pierre (2020), "¿Por qué los países latinoamericanos sufren un estancamiento económico de largo plazo? Un estudio a partir de los casos de Argentina, Brasil y México", *El Trimestre Económico*, vol. LXXXVII (4), núm. 348, octubre-diciembre, pp. 1083-1132.

Salama, Pierre (2021), "¿Podría el cambio de ritmo de la globalización representar una oportunidad para los emergentes latinoamericanos?" en Alberto Aziz Nassif e Ilán Bizberg (coords.), *Variedades de capitalismos en crisis*, México, El Colegio de México, pp. 595-626.

Salvia, Agustín (2022), "¿Qué hay detrás de los números de pobreza e indigencia?", *Página 12*, 7 de noviembre. Disponible en https://www.pagina12.com.ar/494540-que-hay-detras-de-los-numeros-de-pobreza-e-indigencia.

SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas) (2018). *As micro e pequenas empresas na exportação brasileira. Brasil: 2009-2017*, Brasilia, SEBRAE. Disponible en https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/d639276722716a41c6851a620e5e2e3d/$File/19214.pdf

Suárez Dávila, Francisco. (2005), "Del 'estancamiento estabilizador´ hacia una política activa de financiamiento del desarrollo", *Economía UNAM*, vol. 2, núm. 6, pp. 43-54.

Svampa, Maristella (2013), "'Consenso de los Commodities' y lenguajes de valoración en América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 244, marzo-abril, pp. 30-46.

Secretaria do Tesouro Nacional (2019), *Relatório Mensal da Dívida Pública Federal. Dezembro 2019*. Disponible en https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31604

T

Tyson, Laura y Lenny Mendonca (2023), "La nueva era de políticas industriales estadounidenses", *Project Syndicate*, 2 de enero

V

Valencia Lomelí, Enrique (2020), "México: desafíos del estancamiento (estabilizador) económico y social" en Alberto Aziz Nassif, Enrique Valencia Lomelí y Jorge Alonso Sánchez, *Tres miradas al México de hoy*, Guadalajara, México, Cátedra Jorge Alonso, pp. 87-189.

Valencia Lomelí, Enrique (2021), ¿"Hacia nuevos compromisos sociales en las trayectorias de los regímenes de bienestar? Los casos de Brasil, Corea del Sur y México" en Alberto Aziz Nassif e Ilán Bizberg (coords.), *Variedades de capitalismos en crisis*, México, El Colegio de México, pp. 239-288.

Velasco, Juan Jacobo y Nicolás Torres (2020). *Chile y crisis del COVID-19: políticas de respuesta, Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para el Cono Sur de América Latina*. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/genericdocument/wcms_743071.pdf

Villarreal, René, (2003), "El reto de Fox: del estancamiento estabilizador a la reactivación y crecimiento competitivo con estabilidad", *Revista del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas*, agosto.

W

WID (World Inequality Database) (2023), Disponible en https://wid.world/

WIPO (World Intellectual Property Organization) (2022), *Global Innovation Index 2022: What is the future of innovation-driven growth?* Ginebra, WIPO

WB (World Bank) (2020), *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*, Washington, DC, World Bank.

WB (2022, 2023), *World Development Indicators*. Disponible en https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators

WTO (World Trade Organization) (2020). *Trade Profile 2020*. Disponible en https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_profiles20_e.pdf

WTO (2022). *Data*. Disponible en https://data.wto.org/

2.6 Anexos

Anexo 1

Gobiernos en Capitalismos de América Latina (2013-2022)				
	Periodo Dinámico (2003-2013)	**Periodo de Retroceso (2014-2019)**	**Periodo Crítico (2020)**	**Periodo Crítico, Recuperación (2021-2022)**
Argentina	Néstor Kirchner (I) (2003V-2007XII) Cristina Fernández (I) (Periodo 1: 2007XII-2011XII) (Periodo 2: 2011XII-2013)	Cristina Fernández (I) (Periodo 2: 2014-2015XII) Mauricio Macri (D) (2015XII-2019XII) Alberto Fernández (I) (2019XII)	Alberto Fernández (I) (2020)	Alberto (I) Fernández (2021-2022)
Brasil	Luiz Inácio Lula da Silva (I) (Periodo 1: 2003-2006) (Periodo 2: 2007-2010) Dilma Rousseff (I) (Periodo 1: 2011-2013)	Dilma Rousseff (I) (Periodo 1: 2013-2014) (Periodo 2: 2015-2016VIII) Michel Temer (D) (2016VIII-2018) Jair Bolsonaro (D) (2019)	Jair Bolsonoro (D) (2020)	Jair Bolsonaro (D) (2021-2022)
Chile	Ricardo Lagos (I) (2013-2016III) Michelle Bachelet (I) (Periodo 1: 2006III-2010III) Sebastián Piñera (D) (Periodo 1: 2010III-2013)	Sebastián Piñera (D) (Periodo 1: 2014-2014III) Michelle Bachelet (I) (Periodo 2: 2014III-2018III) Sebastián Piñera (D) (Periodo 2: 2018III-2019)	Sebastián Piñera (D) (Periodo 2: 2020)	Sebastián Piñera (D) (Periodo 2: 2021-2022III) Gabriel Boric (I) (2022III-2022)
México	Vicente Fox (D) (2003-2006XI Felipe Calderón (D) (2006XII-2012XI) Enrique Peña Nieto (D) (2012XII-2013)	Enrique Peña Nieto (D) (2013-2018XI) Andrés Manuel López Obrador (I) (2018XII-2019)	Andrés Manuel López Obrador (I) (2020))	Andrés Manuel López Obrador (I) (2021-2022)

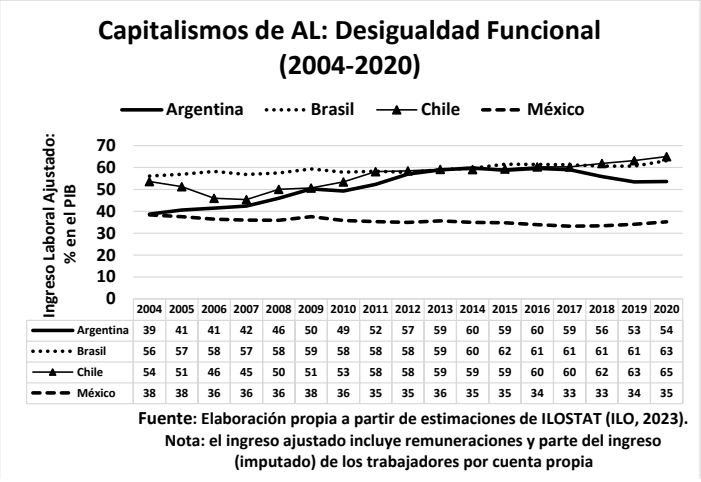
Fuente: Elaboración propia a partir de Aziz, 2015, 2021.
Notas: los números se refieren a los años de gobierno en el periodo y el número romano después del año se refiere al mes de inicio o fin de gobierno; (I), izquierdas (diversas), (D) derechas (diversas).

Anexo 2

Índice de Gini de Ingresos Disponibles				
	Argentina	Brasil	Chile	México
2003	50.9	57.6	51.5	50.1
2013	40.9	52.7	45.8	48.7
2019	42.9	53.5	44.4	46.7
2021	42.0	52.9	44.9	45.4
Fuente: WDI (WB, 2023). A partir de encuestas de hogares				
Nota: Chile, 2019 es 2017; 2021 es 2020; México, 2003, es 2002, 2013 es 2012, 2019 es 2018 y 2021 es 2020				

Índice de Gini del Ingreso per Cápita de las Personas				
	Argentina	Brasil	Chile	México
2003	n.d.	0.562	0.507	0.506
2013	n.d.	0.522	0.466	0.499
2019	n.d.	0.538	0.454	0.464
2021	n.d.	0.537	0.475	0.452
Fuente: CEPALSTAT (CEPAL, 2023a). A partir de encuestas de hogares				
Nota: Chile, 2019 es 2017; 2021 es 2020; México, 2003, es 2002, 2013 es 2012, 2019 es 2018 y 2021 es 2020				

Anexo 3



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Argentina	39	41	41	42	46	50	49	52	57	59	60	59	60	59	56	53	54
Brasil	56	57	58	57	58	59	58	58	58	59	60	62	61	61	61	61	63
Chile	54	51	46	45	50	51	53	58	58	59	59	59	60	60	62	63	65
México	38	38	36	36	36	38	36	35	35	36	35	35	34	33	33	34	35

Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones de ILOSTAT (ILO, 2023).
Nota: el ingreso ajustado incluye remuneraciones y parte del ingreso (imputado) de los trabajadores por cuenta propia

Anexo 4

Deuda Pública en México (1990-2022) (% PIB)	
1990	45.4
1991	34.0
1992	26.6
1993	22.0
1994	33.6
1995	35.6
1996	44.7
1997	40.9
1998	42.0
1999	43.8
2000	40.3
2001	39.3
2002	41.9
2003	44.2
2004	40.8
2005	38.5
2006	37.4
2007	37.2
2008	42.5
2009	43.7
2010	42.0
2011	42.9
2012	42.7
2013	45.9
2014	48.9
2015	52.8
2016	56.7
2017	54.0
2018	53.6
2019	53.3
2020	60.1
2021	58.7
2022	56.0
Fuente: IMF (2023c)	

3. La economía política después del boom de las materias primas en América Latina

Ilán Bizberg, COLMEX[145]

La situación económica y política de América Latina ha cambiado drásticamente desde el final del superciclo de las materias primas. Significó un retroceso respecto a la década y media anterior, cuando el continente había crecido a un ritmo y con una distribución de la renta que no se veían desde la edad de oro del capitalismo de los años 50-70. Detrás de la aparente homogeneidad de la forma en que este boom afectó a América Latina, hubo diferencias significativas. Algunos países crecieron principalmente gracias a la exportación de materias primas, otros, gracias a una combinación de exportaciones y expansión del mercado interno a través de la redistribución, otros más, ensamblando productos manufacturados para exportación. Por otra parte, algunos países basaron su crecimiento principalmente en la dinámica del mercado, con poca intervención del Estado, apostando por que las ganancias del sector privado se reinvirtieran en la economía, mientras que otros se centraban en la inversión y redistribución del Estado de una parte de las ganancias excepcionales de la exportación de materias primas, con el fin de ampliar el mercado interior.

Las explicaciones macroeconómicas de la crisis, que en muchos países del continente (sobre todo Argentina, Brasil, Ecuador y, más recientemente, Colombia, Bolivia y Chile) provocó la caída de la demanda y de los precios de las materias primas, no dan cuenta de las diferencias entre estos países y sus diversas trayectorias tras la crisis. Tampoco las explicaciones institucionalistas que se centran exclusivamente en la presencia o no de instituciones fuertes y estables que lidian mejor con los choques externos (Rodrik, 1999). De hecho, no todos los países latinoamericanos sufrieron por igual el fin del auge de las materias primas. Países como Argentina y Brasil, que tienen una importante base industrial y un mercado interno que nos permite considerar que no son países exclusivamente rentistas,

145. Este capítulo fue originalmente publicado en 2021 "The political economy of the post-commodity boom crises in Latin America", In: Madariaga, A., Palestini, S. (eds) Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe. International Political Economy Series. Palgrave Macmillan. Traducido por Ana Inés Fernández Ayala

aunque hayan aumentado su dependencia de las materias primas en las dos últimas décadas y que además siguen teniendo instituciones relativamente fuertes (el aparato estatal, el sistema político, las relaciones industriales) cayeron en la crisis antes que otros países con instituciones más débiles y casi exclusivamente dependientes de la exportación de materias primas (Perú, Colombia, Bolivia, Chile), a los que llamamos "capitalismos rentistas"; además, como veremos más adelante, su crisis fue más política que económica.

Este capítulo recupera algunas de las ideas originales del programa de investigación de la dependencia, más específicamente del libro de Cardoso y Faletto de 1969, para comprender la situación del continente latinoamericano después de la década del auge de las materias primas. En primer lugar, se argumenta que no podemos depender únicamente de las explicaciones macroeconómicas para entender qué salió mal con las políticas económicas de los distintos países tras el auge de las materias primas, ni tampoco de la evaluación de la fortaleza o debilidad de las instituciones económicas nacionales, sino que hay que considerar, como en la mejor tradición de la socioeconomía y la economía política del programa de investigación sobre la dependencia, el carácter del Estado y la composición de la coalición social. Segundo, siguiendo la idea de que existen diversas situaciones de dependencia, se sostiene que la combinación de una determinada forma de Estado y alianzas sociales específicas puede generar diversos tipos de capitalismo en la periferia. Para demostrarlo, analizamos detalladamente la situación de los tipos de capitalismo más redistributivos (de tipo rentista y desarrollista) y cómo afrontaron el fin del auge de las materias primas. El análisis muestra que la forma del Estado y las alianzas sociales no sólo pueden generar variaciones dentro de los tipos de capitalismo, sino también diversas trayectorias dentro de ellos, como demuestran los casos de Ecuador y Bolivia.

Dividiremos este capítulo en dos partes: en la primera, discutiremos brevemente nuestra perspectiva teórica y describiremos la diversidad de capitalismos en América Latina. En la segunda parte —con especial análisis sobre Brasil, Argentina y México— discutiremos si la crisis actual en América Latina acabó con las diferencias o si persisten y provocaron diferentes situaciones de crisis.

3.1 La diversidad de capitalismos en América Latina.

En los últimos 20 años, la mayor parte de los estudios en economía y política sobre América Latina han estado dominados por el paradigma neoinstitucionalista. Esta perspectiva se ha centrado en la forma en que las instituciones configuran la vida económica, social y política del continente. La idea principal ha sido que las instituciones definen la capacidad de un país para desarrollar su economía, y permiten que el sistema político gobierne de forma consensuada y estable y resista los choques externos (North y Weingast, 1989; Acemoglu y Robinson, 2012; Hall y Soskice 2001, Rodrik, D., 1999). La idea de que la forma en que las constelaciones entre los diferentes actores sociales derivan en diferentes compromisos sociales que dirigen la economía de un país hacia una trayectoria específica y definen su posición en la economía mundial se abandonó y, en cambio, se adoptó un enfoque sobre la forma en que las distintas instituciones moldean el mercado: sobre todo, los derechos de propiedad, el poder judicial, el sistema de relaciones industriales, el sistema educativo y profesional y el funcionamiento de las empresas. Sin embargo, como indicaba el programa de investigación sobre la dependencia, ni el Estado ni las instituciones socioeconómicas son neutrales: son el resultado de un conflicto social y, como resultado de ese conflicto, están en perpetuo cambio.

Detrás de las instituciones, de su formación y carácter, de la forma en que interactúan entre sí, están los actores sociales. Esto es lo que destacaron los escritos de Cardoso y Faletto (1969), y, más recientemente, los de Bresser-Pereira (2012 y 2017) y de la escuela de la regulación francesa (Boyer, 2015; Théret, 1995; Amable, 2005). Estos autores han defendido la idea de que el desarrollo es un proceso social y, por lo tanto, tiene que ser "... resultado de la interacción de grupos y clases sociales que tienen un modo de relación que les es propio y por tanto intereses y valores distintos, cuya oposición, conciliación o superación da vida al sistema socioeconómico" (Cardoso y Faletto, 1969). En consecuencia, propusieron que la forma y la trayectoria de la economía de un país en específico se definen por las características de los actores sociales (grupos empresariales, terratenientes, sindicatos y Estado), y por su relación (de cooperación o confrontación). También argumentan que, los actores internos interactúan de diferentes

maneras con los actores internacionales según el nivel de inserción del país en la economía mundial.

Siguiendo las ideas del programa de investigación sobre la dependencia, en particular el encabezado por Cardoso y Faletto (1969) y la perspectiva de la escuela de la regulación francesa, aquí adoptamos una perspectiva propuesta por Robert Boyer (2005): la Diversidad de Capitalismos. Esto nos permite construir una tipología de los países de América Latina que trascienda tanto una teoría general del desarrollo —y el subdesarrollo— como la propuesta de un tipo único de capitalismo para toda América Latina, así como una visión particularista que considera la singularidad de cada caso.

Como analizamos en *Diversity of Capitalisms in Latin America* (Bizberg, 2019) y en consonancia con los enfoques de la dependencia, creemos que la forma en que los países **se integran en la economía mundial** es fundamental. Mientras que países como Perú, Chile, Bolivia, Colombia y Ecuador exportan básicamente materias primas, Brasil y Argentina (que también exportan esos productos, pero representan un porcentaje menor de sus exportaciones y, sobre todo, de su PIB) tienen una producción considerable de manufacturas, un mercado interior más amplio y, por tanto, son menos dependientes de las materias primas. A la inversa, aunque México produzca manufacturas más que materias primas, también depende de su papel como plataforma de subcontratación para el mercado de Estados Unidos, de manera similar a los países de Europa central que dependen de Alemania (Nölke y Vliegenthart, 2009; véase Nölke en este volumen; y Becker *et.al.* en este volumen).

Un segundo parámetro para distinguir entre diferentes tipos de capitalismo es lo que la escuela de la regulación llama **régimen de acumulación**, que se define como "el conjunto de regularidades a través de las cuales la acumulación de capital asegura su progresión" (Boyer, 2015: 61). Este concepto incluye tanto la estructura productiva del país —lo que produce y cómo lo produce— como la forma en que redistribuye los ingresos entre rendimientos y salarios. Como América Latina produce básicamente materias primas o productos manufacturados de bajo valor añadido, el crecimiento se consigue a través de medios extensivos y no intensivos, lo que implica que la economía crece sin un cambio significativo en las técnicas de producción ni de organización y, por lo tanto, con bajo crecimiento de la

productividad. La mayoría de los países latinoamericanos crecen de forma extensiva, ya que son economías rentistas que se limitan a ampliar la frontera de explotación de los productos minerales y agrícolas. Incluso México, que exporta productos manufacturados —algunos de ellos de mediano y alto valor agregado— básicamente ensambla partes de los productos finales y no agrega mucho valor. Ahora bien, las economías rentistas también pueden añadir valor a sus productos a través de la innovación, la modernización tecnológica, etc. Brasil y Argentina lo intentaron en la primera década y media de este siglo para avanzar hacia un crecimiento más intensivo, a través de la industrialización y añadiendo valor a la producción de materias primas (Salama, 2012 y 2016; Bresser Pereira, 2015). Nuestra evaluación es, sin embargo, que fracasaron.

Otra característica del régimen de acumulación es la forma en la que se distribuye la riqueza creada: ya sea a través de la acumulación de ganancias o a través del crecimiento dirigido por la redistribución, los rendimientos o los salarios. El ejemplo más claro de este último fue el modelo fordista (1945-1975), tanto en Europa como en Estados Unidos, cuando el crecimiento económico se logró mediante una complementariedad entre productividad y redistribución en un círculo virtuoso donde la productividad aumentaba los ingresos, que se redistribuían en parte a los trabajadores, lo que aumentaba la demanda interna, que a su vez exigía un aumento de la productividad, y así sucesivamente; un pacto entre el capital y el trabajo, supervisado y promovido por el Estado, basado en el "...principio de un reparto *ex-ante* de los aumentos de productividad" (Aglietta, 1976; Boyer, 2015: 64). Brasil y Argentina trataron de aplicar ese modelo de crecimiento aumentando la demanda mediante la redistribución, pero los recursos provenían de la exportación de materias primas más que de los aumentos de productividad y, finalmente, terminaron siendo canalizados hacia las importaciones y no hacia la producción interna.

Estos dos aspectos de una economía, la integración a la economía mundial y el régimen de acumulación, no dependen únicamente de los recursos del país; si así fuera, viviríamos en un perfecto mundo ricardiano, como afirma Haggard (1990). En cambio, dependen de una serie de decisiones por parte del Estado y de los actores sociales dominantes en determinada sociedad. Todos estos autores (Cardoso y Faletto, 1969; Théret, 1995; Boyer,

2015; Bresser-Pereira 2017; Amable, 2005) han subrayado que el Estado no es una institución puramente weberiana —burocrática y neutra— que responda a reglas formales y represente los intereses de la sociedad en su conjunto, como considera la perspectiva económico-institucionalista. Responde, en parte, a sus propios intereses y, por ser también un escenario en el que se producen conflictos entre distintos sectores y clases sociales, responde a los intereses y proyectos de ciertos sectores sociales que logran ganar más poder económico o político (Amable, 2005). Por lo tanto, tenemos que considerar al Estado como un actor cuyo papel va mucho más allá de la mera función de regulación e imposición del Estado de derecho. Puede actuar como Estado desarrollista, como actor central de una coalición para garantizar el desarrollo del capitalismo industrial, como lo hizo en todos los países que se industrializaron después de la Segunda Guerra Mundial (Bresser Pereira, 2017; Evans, 1995; Haggard, 1990). Puede, sin duda, renunciar a ser un actor y convertirse en un mero agente de las fuerzas internacionales (Beck, 2002); puede ser agente de un sector específico de la sociedad—la élite empresarial o las clases populares (Amable, 2005; Boyer, 2005)—; o tratar de pactar con dos o más sectores enfrentados, arriesgándose a ser un "actor incoherente" (Théret, 1995).

Además, el Estado siempre actúa dentro de una constelación social. Existe una amplia bibliografía sobre la forma en que las asociaciones sociales afectan la vida económica y política de las sociedades. Barrington Moore, Theda Skocpol, Gösta Esping Andersen, Dietrich Rueschemeyer, Colin Crouch y, más recientemente, Stephen Haggard, Bob Kauffman, Evelyne Huber, Luiz Carlos Bresser Pereira y la escuela de la regulación francesa han descrito la forma en que los diferentes pactos entre los principales actores de la sociedad (Estado, empresarios industriales, productores agrícolas, financieros, trabajadores, campesinos y clases medias) determinan las trayectorias de los diferentes sistemas que estructuran la sociedad: el político, el económico, las relaciones industriales, la protección social, etc. Como ha señalado Bresser Pereira la mayoría de los países desarrollados alcanzaron la industrialización mediante un pacto de desarrollo entre el Estado y la burguesía urbana, en asociación con las clases medias y los trabajadores. Sólo si el Estado es capaz de construir una amplia coalición social, formada por el capital financiero, los industriales, las clases medias y

los trabajadores, puede convertirse en un actor importante para el desarrollo del capitalismo (como en la Alemania bismarkiana, Japón, Corea, Taiwán, la actual China) (Bresser Pereira, 2017). En América Latina, Cardoso y Faletto (1969) destacaron la importancia de la asociación entre el Estado, los empresarios, las clases medias y los trabajadores durante el período de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Desde una perspectiva institucionalista, Chalmers Johnson (escribiendo sobre Japón), Stephen Haggard (Corea y Taiwán) y Peter Evans (2005) coinciden. Aunque Evans, al escribir sobre el Estado incrustado en la economía, nunca menciona una alianza y se concentra más bien en el propio Estado, su concepción del Estado incrustado es, en efecto, de cooperación entre el Estado y los empresarios. Por ejemplo, en relación con la situación de Corea, escribe sobre "…los estrechos lazos de 'Korea Inc.' que unen al Estado y a los chaebol " (p. 56). Y de nuevo, la incrustación del Estado en la economía "…permite que los administradores del Estado diseminen la información, generen consenso, guíen y persuadan a los empresarios potenciales…" (Evans, 2005, 69) y que "…creen vínculos que induzcan a un nuevo emprendedurismo industrial…" (Evans, 73).

La fuerza y la capacidad de organización de las clases populares (obreros y campesinos) son centrales para definir su lugar en este acuerdo. Cardoso y Faletto (1969) los incluyen en una alianza donde, en una perspectiva similar a la de la escuela de la regulación francesa y a la de Bresser Pereira, son, por un lado, en términos económicos, una fuente de aumento de la demanda que amplía el mercado interno y estimula el aumento de la producción, mientras que, en términos políticos, constituyen el soporte social de los proyectos socioeconómicos llevados a cabo por el Estado. En el caso de los capitalismos periféricos o dependientes, la presencia del capital extranjero y de las multinacionales es también crucial (Bizberg y Théret, 2015; Marques Pereira y Bruno, 2015; Schneider, 2014) para lo que Cardoso llamó "desarrollo asociado".

Desde finales de la década de 1980, en la mayoría de los países latinoamericanos las constelaciones que han dirigido la economía han estado formadas por el sector financiero, los sectores exportadores (especialmente de materias primas) el capital extranjero y el Estado. No obstante, durante el período comprendido entre 2003 y 2014, en algunos países han incluido

también a las clases populares. Las diferentes coaliciones dan lugar a diferentes compromisos sociales y diferentes **relaciones salariales** (Lechevalier, 2011; Valencia 2020). La relación salarial no se refiere exclusivamente a los salarios, sino también a la protección social (salud, pensiones, seguro de desempleo, incapacidades por maternidad, etc.). Incluye la acción del Estado, que interviene activamente (incluso en los más liberales, como el de Estados Unidos) fijando salarios mínimos, estándares laborales, seguridad social, pensiones, ayuda a los pobres, entre otros. Cuando la sociedad civil tiene un papel importante en el pacto, el compromiso social puede definirse como redistributivo, lo que implica subidas salariales y la ampliación del sistema de protección social. Por el contrario, cuando la sociedad civil es débil, el pacto social es liberal e implica una restricción de los salarios y de las políticas sociales. También es posible un pacto social paternalista, como el que existe en Japón o Corea. En ese caso, las concesiones en términos de mercado laboral, protección social y salarios son asignadas por las empresas y no por el Estado o los sindicatos.

Con este esquema de análisis, en el caso de América Latina, definimos cuatro tipos de capitalismo, que se sintetizan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Tipos de capitalismo en Latinoamérica.

	Subcontratación internacional	Sociodesarrollista	Rentista/Liberal	Rentista/Distributivo
Inserción internacional	Subordinada	Defensiva	Pasiva	Pasiva
Modelo de acumulación/ consumo	Extensivo/crecimiento guiado por las ganancias	Extensivo e intensivo/ crecimiento guiado por las ganancias y el salario	Extensivo/ crecimiento guiado por las ganancias	Extensivo / crecimiento guiado por las ganancias y el salario
Intervención estatal	Agente del mercado	Redistributivo/ intervencionista	Débil/subsidiario	Redistributivo/ Clientelista
Sociedad civil	Sindicatos y sociedad civil débiles	Corporativismo social	Sindicatos y sociedad civil débiles	Movimientos sociales activos
Coalición social	CMN/ grandes grupos nacionales / Estado / clases medias	Estado/ empresarios nacionales/ clases medias y populares	CMN/ grandes grupos nacionales / Estado /clases medias	Estado /clases populares
Nexo salario/trabajo	Desregulación del mercado laboral/bajos salarios mínimos/política de asistencia social	Negociación colectiva/ altos salarios mínimos / universalización de la protección social	Desregulación del mercado laboral/política de asistencia social	Altos salarios mínimos / /política de asistencia social universal
Estilización de país	México; Centroamérica	Brasil; Argentina (2003-2014); Uruguay	Chile; Perú; Colombia	Bolivia; Ecuador

Fuente: Elaboración propia.

1. El ***capitalismo de subcontratación internacional*** es una plataforma para la última etapa del proceso de producción. Depende totalmente de la demanda de las empresas matrices que se encuentran en Estados Unidos u otros países centrales, y se basa en el ensamblaje piezas importadas. Produce manufacturas que pueden tener un contenido tecnológico relativamente alto, aunque, como el principal proceso que se da en esos países es el ensamblaje de piezas sueltas que vienen de todo el mundo, el valor añadido agregado es muy bajo. La producción está desconectada del resto de la estructura productiva, y hay pocos vínculos, si es que hay alguno, con los productores nacionales.

La situación sociopolítica que favorece a ese modelo es la de actores sociales débiles y el pacto social está formado por el capital financiero y las

grandes empresas nacionales e internacionales. El Estado no puede o no quiere impulsar una política industrial desarrollista como la que se implementó en Corea y Taiwán y dio lugar a la modernización de la industria gracias a los proveedores nacionales de empresas industriales.

La relación salarial se basa en la represión de los salarios y el uso extensivo de la mano de obra en el sector de la economía del ensamblaje, de baja productividad, mientras que en algunas otras industrias exportadoras, como la automotriz, la siderúrgica y la electrónica, depende del aumento de la productividad y de los bajos salarios (Palma, 2005). Esto ha provocado un aumento de la pobreza y la desigualdad que se ataca con un sistema de protección social que, en realidad, es sólo una red de seguridad para asistir a la población incapaz de incorporarse al mercado laboral.

2. El ***sociodesarrollismo*** es un tipo de capitalismo que produce mercancías para el mercado externo y manufacturas para el interno. Se basa tanto en la producción extensiva de materias primas como en la producción de intensiva de algunos productos manufacturados, acero, armas, aviones, biocombustibles, etc. El Estado es un actor económico central que intenta arbitrar entre la dependencia exterior de una economía periférica productora de materias primas y la producción industrial destinada al mercado interior. El modelo de consumo es también un compromiso entre ambos: buscar mercados exteriores, atraer capital extranjero e incentivar tanto a la industria nacional como a la demanda interna mediante el aumento de los salarios y de un generoso sistema de protección social; se trata, pues, de un frágil equilibrio entre un modelo de crecimiento salarial y uno orientado hacia los rendimientos. Es una forma de capitalismo que depende tanto de las exportaciones de materias primas como de la entrada de capital financiero, así como del crecimiento del mercado interno.

La coalición social dominante se basa en una fuerte sociedad civil, entre la que hay sindicatos fuertes (Bensusán, 2016) que ejercen presión sobre el Estado para redistribuir. La relación salarial se caracteriza por tener políticas salariales expansivas y un sistema de protección social expansivo orientado a la universalidad que tiende a reducir la desigualdad y a ampliar la demanda interna.

3. ***El capitalismo rentista liberal*** depende de la exportación de materias primas. Es un tipo rentista que no promueve la innovación, el crecimiento de la productividad ni un mejor uso de los recursos, sino simplemente un uso más extensivo de los mismos. Es una economía extremadamente abierta, con un Estado muy débil, sindicatos débiles, desregulación del mercado laboral y un sistema de seguridad social reducido y asistencialista. Aunque Chile presente la mayoría de estas características, el Estado chileno tiene una capacidad que no tienen otros Estados liberales, como el peruano, el colombiano o incluso el mexicano. La coalición social dominante está formada por las grandes empresas nacionales y extranjeras, los sectores populares están excluidos de la alianza ya que la sociedad y sus organizaciones son débiles. El modelo de consumo está orientado hacia las ganancias. Los salarios crecen por debajo del aumento de la productividad

4. ***El capitalismo rentista redistributivo*** también depende del mercado internacional de materias primas, pero cuenta con un Estado intervencionista y con fuertes actores sociales que presionan al Estado para que amplíe su intervención y redistribuya la renta que surge de la exportación de materias primas. En Bolivia y Ecuador existe un Estado relativamente fuerte, que posee u otorga concesiones a cambio de regalías e impuestos.

3.2 La crisis actual (antes del coronavirus).

Desde el final del auge de las materias primas, la mayor parte de América Latina entró en un período caracterizado por un crecimiento lento o negativo. Desde una perspectiva macroeconómica, esto se ha explicado por las políticas económicas anteriores. En los países puramente rentistas, el problema que se enfrenta cuando caen la demanda y el precio de las materias primas es la incapacidad de seguir creciendo y redistribuyendo; esto es especialmente grave en el caso de un país totalmente dolarizado, como Ecuador, que no tiene una moneda nacional independiente. El fracaso de los países sociodesarrollistas, que tienen una estructura económica más compleja, se ha explicado por el hecho de que, aunque este modelo haya pretendido crecer con redistribución mediante el desarrollo de las activi-

dades industriales y de las primarias, finalmente se apoyó en las mismas actividades que los otros modelos rentistas, es decir que terminó redistribuyendo recursos de la exportación de materias primas con el resultado de que no sólo no se reindustrializaron, sino que, por el contrario, se desindustrializaron (Salama, 2012). Esto se debió a lo que Bresser Pereira llamó "la enfermedad holandesa", que consiste en que el aumento de las exportaciones de materias primas y de la inversión extranjera (tanto la inversión directa como la de cartera) conduce a una entrada masiva de divisas que, si no se neutraliza, provoca una sobrevaloración de la moneda nacional que perjudica la producción industrial nacional (Bresser Pereira y Gala, 2012 y 2015). El hecho de que esta situación vaya acompañada de un crecimiento guiado por los salarios provoca una expansión de la demanda interna considerablemente más rápida que la de la oferta interna, y por lo tanto, la creación de un multiplicador que beneficia a las importaciones y no a la producción nacional; esto acentúa la desindustrialización y amenaza la balanza comercial y la de pagos (Bresser Pereira y Gala, 2012 y 2015; Águila y Lo Vuolo, 2016; Salama, 2012).

Esta interpretación de por qué los países que pretendían reindustrializarse no lograron tal objetivo no aclara por qué algunos de ellos se sumieron en una crisis política abierta y otros no. Para ello, hay que recurrir a la economía política. Como ya hemos mencionado, el neoinstitucionalismo basa su explicación en la idea de que las instituciones de los países latinoamericanos son débiles y están desequilibradas, o que hay actores (con derecho a veto informal) que no aceptan los procesos formales (Levitsky y Murillo, 2012). Dani Rodrik, ha analizado crisis anteriores con el argumento de que esas instituciones débiles dificultan no sólo el crecimiento continuo, sino, sobre todo, la resistencia a los choques externos (Rodrik, 1999). No obstante, como ya argumentamos, las instituciones no son entidades autónomas, sino que están moldeadas por los actores sociales y políticos, por sus conflictos y acuerdos; son modificadas continuamente por los más poderosos de estos grupos.

Como ya dijimos, los países industrializados que se desarrollaron en el pasado, tanto en Europa como en Asia, lo hicieron con base en un sólido pacto desarrollista entre el Estado, la clase empresarial y, en algunos casos, las clases medias y los trabajadores. En América Latina, por el contrario,

hemos experimentado alianzas débiles, frágiles o inestables. Pactos en los que, por ejemplo, el Estado fue cooptado o colonizado por los empresarios, y no ha sido capaz de alcanzar la autonomía suficiente para obligar a los industriales a enfrentarse a la competencia externa y a mejorar su producción, como se hizo en Corea y Taiwán (Evans, 1995; Haggard 1990). O, más radicalmente, situaciones en las que los agroexportadores conspiraron con el ejército para derrocar una alianza entre el Estado, los industriales nacionales y los trabajadores, como ocurrió en 1955 con el derrocamiento de Perón, y en 1975 con el de su esposa, Estela Martínez.

De este modo, más que de "instituciones débiles", consideramos que deberíamos hablar de coaliciones desarrollistas débiles, frágiles o inexistentes para explicar el fracaso de emprender un camino hacia el desarrollo. La incapacidad de construir pactos desarrollistas estables, como argumenta Bresser Pereira (2012 y 2017), es lo que explica el fracaso de los países latinoamericanos de reducir la brecha que los separa de los países más desarrollados. Los únicos momentos en que algunos países latinoamericanos redujeron la brecha de ingresos y de productividad con Estados Unidos fue durante el periodo de Sustitución de Importaciones y, más recientemente, durante el superciclo de las materias primas (Schteingart D., 2020). En ambos casos no se trató sólo de una caída de los mercados internacionales y de políticas económicas incorrectas que llevaron al fracaso, por ejemplo, al gobierno de Dilma Roussef en Brasil, sino del hecho de que las constelaciones sociopolíticas se rompieron, y los gobiernos entrantes tomaron medidas económicas totalmente contrarias que no se basaron en lo que se había logrado hasta entonces. Esto ocurrió con el golpe de Estado de 1975 en Argentina, y de nuevo con la elección de Macri en 2016; en México, con la llegada de los tecnócratas liberales en 1982; y, en Brasil, con la destitución de Dilma en 2016.

El modelo de subcontratación internacional, ejemplificado por México, no se benefició del auge de las materias primas debido a su dependencia de la exportación de manufacturas, que consiste principalmente en el ensamblaje de piezas importadas, y al hecho de que la producción de petróleo está en declive desde el final de la primera década del siglo XXI. La economía ha crecido a un ritmo lento durante los últimos 30 años y ha entrado en profundas recesiones cada vez que hay una crisis internacional. Así, el

mayor riesgo para este tipo de capitalismo es el giro proteccionista de su principal socio internacional, Estados Unidos. Con cada período de lento crecimiento o recesión, la frustración de no encontrar trabajo se suma a expectativas sociales insatisfechas relacionadas con los bajos salarios y un sistema de protección social deficiente. La violencia anómica y la expansión del crimen organizado, así como el triunfo aplastante de un partido de izquierda en 2018 son dos expresiones, extremas, de estas demandas tan prolongadas.

Ante el fin del auge de las materias primas, el capitalismo liberal rentista, que depende del crecimiento de los precios de las materias primas y de su demanda, parece aún más frágil. Como la sociedad civil está mal organizada y los partidos políticos también son frágiles, las demandas siguen acumulándose hasta que, en un momento determinado, estallan en manifestaciones no organizadas, como vimos en Chile y Colombia a finales de 2019, y en Perú en 2020. Tanto en el rentismo liberal como en el modelo de subcontratación, el riesgo de una crisis abierta derivada de una desaceleración económica es menor, ya que dependen menos de la redistribución directa, y como la sociedad civil es débil y el pacto social que define este tipo de capitalismo excluye a los intereses populares, es menos probable un conflicto redistributivo y los choques externos se pueden canalizar internamente a través de medidas de austeridad y reducción de salarios.

En cambio, los capitalismos latinoamericanos más redistributivos, los rentistas-redistributivos y los sociodesarrollistas, son más propensos a una crisis abierta, ya que la redistribución es parte del pacto social con una sociedad civil bien organizada. En estos capitalismos redistributivos, las medidas de austeridad son más difíciles de aplicar sin afectar a la constelación y generar presiones sociales. Como este compromiso incluye no sólo al Estado, sino también a la clase empresarial nacional que exporta materias primas, y al capital financiero que financia tanto a esos sectores como al Estado, una reducción de los recursos provenientes de las exportaciones puede tentar al Estado a extraer más recursos de dichos sectores para mantener la redistribución. El Estado también puede incurrir en un gasto deficitario que, en determinadas condiciones, puede generar inflación, devaluación de la moneda local y una contracción de la capacidad de consumo entre las clases medias. Todo esto en una sociedad con una socie-

dad civil fuerte y densa puede llevar pronto a un conflicto redistributivo y a un creciente descontento entre los grupos que apoyaron este tipo de modelo económico. La capacidad del Estado para compensar el crecimiento externo mediante gasto anticíclico no inflacionario para seguir sosteniendo su base social define la diferencia entre un país que logra navegar en estas condiciones y otro que sucumbe en una crisis social y/o política.

Y, de hecho, los países que más han sufrido el choque externo del final del ciclo de las materias primas han sido Brasil, Argentina y Ecuador por las razones que comentaremos en las próximas páginas. Paradójicamente, estos países sufrieron un efecto mayor y más temprano del declive de las materias primas. Decimos paradójicamente porque se podría haber pensado que la redistribución significaría un mayor apoyo y legitimidad por parte de los gobiernos de estos países. No obstante, también es cierto que, cuando reaparecieron las restricciones externas, muchos de ellos tuvieron que reducir la redistribución, lo que impactó directamente a su base de apoyo y erosionó su legitimidad; esto ocurrió claramente en el caso de Brasil y Argentina, lo que condujo a las primeras manifestaciones contra Dilma en 2013 y a la pérdida de las elecciones del candidato peronista en Argentina en 2015. A continuación, se analiza con más detalle los casos de Argentina y Brasil, por un lado, y los de Bolivia y Ecuador, por otro.

3.2.1 Argentina y Brasil: los peligros del capitalismo desarrollista

Los dos países que consideramos que más se acercan al tipo sociodesarrollista, Argentina y Brasil, se sumieron en una profunda crisis económica, el primero, y en una crisis económica, social y política, el segundo. En el caso de Argentina, las dificultades comenzaron en 2012, unos años antes de la crisis de las materias primas, cuando la economía cayó un 1% después de haber crecido un 6% y un 10% en los dos años anteriores. En Brasil, el crecimiento económico pasó del 6% en 2012 a cero en 2014, y a -4 en 2015 y 2016. Para ambos países esto significó una ruptura de 8 años de crecimiento acelerado en el caso de Argentina, y de un crecimiento continuo, aunque menor, en el caso de Brasil.

El fracaso de ambos capitalismos sociodesarrollistas ha sido interpretado por su incapacidad de encontrar un compromiso entre la exportación de materias primas y la industrialización que llevaría a cerrar la brecha entre estos países y los desarrollados. Detrás de ese fracaso, encontramos un pacto social que funcionó bien durante las dos presidencias de Lula da Silva en Brasil, y durante la presidencia de Néstor Kirchner y (en parte) la de su esposa Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, cuando el Estado impuso un compromiso tácito entre los intereses de los sectores exportadores minero y agrícola, el sector financiero y la clase trabajadora y los pobres. Uno de los rasgos principales del pacto social de estos tipos de capitalismo redistributivo fue la evolución de los salarios y del gasto social, que refleja la forma en que se redistribuyen las ganancias de un determinado modelo económico. El gasto social siguió creciendo tanto en Brasil como en Argentina tras la década del auge de las materias primas, pasando del 23.4% en 2010 al 27% en 2019 en Brasil, y del 24.6% en 2010 a un 30% en 2015 en Argentina. Sin embargo, si tenemos en cuenta el fuerte descenso del PIB en estos años, esto significa una reducción relativa del gasto social en comparación con los años anteriores. Además, el alto en el crecimiento de los salarios mínimos y medios denota un fuerte contraste con el rápido crecimiento tanto de los salarios como del gasto público social durante la década anterior.

En el caso de Brasil, esta situación llevó a las populosas manifestaciones contra el gobierno de Dilma en 2013, protagonizadas por jóvenes y clases populares en ciudades como Sao Paulo y Río. Estas protestas comenzaron con la oposición a las subidas del precio del metro y, en general, contra el aumento del costo de la vida en Río, ciudad que se vio fuertemente afectada por la organización de los Juegos Olímpicos y el Mundial de futbol. Las manifestaciones pronto derivaron en protestas contra la calidad de los servicios públicos, especialmente la sanidad, el transporte y la vivienda, y pronto se extendieron a otras ciudades del país. Aunque el gobierno federal, sobre todo Dilma, haya aceptado que las reivindicaciones eran legítimas, las primeras protestas en Sao Paulo (gobernada por el alcalde opositor Alckmin, del PSD) en junio de 2013, fueron reprimidas por la policía estatal y municipal. Esto llevó a que se incluyera la libertad de manifestación a las muchas otras demandas y, finalmente, a conseguir la revocación del

alza del precio del transporte también. Todo ello aumentó las quejas de la población que se había beneficiado de la expansión de servicios de salud como el SUS, pero que ahora protestaba por su calidad (Krohling Peruzzo, 2013). Unos meses después, a estas protestas les siguieron otras, aún más masivas, pero de carácter diferente: las clases medias protestaban contra los escándalos de corrupción y las políticas sociales de los gobiernos del PT.

Todo ello tuvo un efecto importante en las elecciones de 2015, en las que Dilma Rousseff apenas logró ser elegida en la segunda vuelta. Al mismo tiempo, se desbarató el frágil compromiso que existía en Brasil entre los agroexportadores y los sectores financieros, por un lado, y las clases populares, por el otro, que se habían beneficiado de las políticas emprendidas por los gobiernos de Lula (Marques Pereira y Bruno, 2015). De hecho, Lula había logrado implementar un pacto contradictorio que beneficiaba a las clases populares a través de la redistribución (aumento del salario mínimo, asistencia social y crédito al consumo), así como a los agroexportadores y financieros (sobrevaloración del real, altas tasas de interés de los bonos del gobierno, libre circulación de capitales e inclusión de la población en el circuito financiero a través de préstamos). Los empresarios que producían para el mercado interno también se beneficiaron de esta situación gracias al aumento de la demanda interna (Bresser Pereira y Gala, 2012 y 2015; Marques Pereira y Bruno, 2015; Salama, 2012; Lo Vuolo y Aguila, 2020).

Las presiones externas comenzaron a endurecerse durante el segundo mandato de Dilma y obligaron al gobierno a imponer ciertas medidas tanto contra su propia base de apoyo social como contra los sectores financieros. La reducción de la capacidad del gobierno para seguir redistribuyendo como consecuencia de la disminución de sus ingresos llevó al gobierno a implementar un programa de austeridad a finales de 2015 que alienó a la base electoral del PT. Por otro lado, para reactivar la economía, reducir la sobrevaluación del real y controlar la fuga de capitales, el gobierno redujo la tasa de interés (la SELIC), del 11% en 2011 al 7.5% en 2012 (Fritz *et al.*, 2020), la más baja desde 1996. También impuso restricciones a los movimientos de capital e impulsó la devaluación del real en un 20%, además de impuestos a determinadas importaciones para proteger la industria local (Lo Vuolo y Águila, 2020). Estas últimas decisiones perjudicaron a los in-

tereses financieros y exportadores de materias primas, lo que erosionó la capacidad de arbitraje del gobierno entre éstos y los sectores populares.

Políticamente, en el Congreso, este pacto se plasmó en un acuerdo entre el PT y el partido clientelista (*fisiológico*) paraguas o catchall, el PMDB, del vicepresidente Michel Temer. En 2016, la crisis institucional y política que se había iniciado con Lava Jato, el ahora famoso escándalo de corrupción, llevó a la ruptura de la unión entre el PT y el PMDB que apoyaba la presidencia de Dilma (Costa Pinto, 2017). Temer rompió el acuerdo con Dilma en 2016 y apoyó su destitución; las posteriores medidas de austeridad que impuso al asumir el cargo profundizaron la desaceleración económica que ya se había iniciado tras la paralización de las inversiones en la construcción pública y en el sector naval —incluida la petrolera Petrobras— que resultó de las investigaciones de corrupción del Lava Jato (Boschi y Pinho, 2020).

Otro país que sufrió tensiones políticas debido al choque externo fue Argentina. Su superávit externo pasó de 15 mil millones a 4.6 mil millones de dólares entre 2012 y 2013. Esto generó un importante déficit de divisas que, en un país donde el dólar es considerado una moneda "nacional" (Luzzi y Wilkis, 2019), comenzó a generar importantes presiones sobre el gobierno de Kirchner, especialmente por parte de las clases medias. Esto es especialmente crucial si se recuerda que el Estado argentino casi no tiene fuentes de divisas independientes, ya que la mayoría de las empresas fueron privatizadas durante los años noventa. Aunque el gobierno argentino expropió la petrolera YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) en 2012 —que privatizaron de la española REPSOL durante la presidencia de Menem—, la situación no cambió inmediatamente, pues se necesitaban inversiones masivas. Por lo tanto, el tan necesario ingreso de divisas para estimular el mercado interno y los esfuerzos redistributivos de manera no inflacionaria dependían en gran medida del sector privado, y en especial de los agroexportadores. Esta situación se vio agravada por el hecho de que el gobierno argentino no podía contraer deuda externa, ya que lo habían cortado del de los circuitos internacionales de capital debido a su impago de la deuda a principios de siglo. Una vez que el gobierno no tuvo otra alternativa que reducir la inversión pública y el gasto social, se dio una recesión, un aumento de la capacidad productiva ociosa de las empresas y, finalmente, un aumento de los costos de producción y de los precios. Esto, a su vez, dio

lugar a un conflicto distributivo, ya que los sindicatos y otros sectores organizados comenzaron a exigir un aumento de los salarios y/o una reducción del costo de los servicios básicos asignados por el Estado (Salama, 2014).

Esta situación se dio en un país donde, a diferencia de Brasil (y de México), nunca hubo una amplia alianza social desarrollista liderada por el Estado que incluyera a la mayoría de los empresarios nacionales, clases medias y populares. Mientras que en Brasil este acuerdo funcionó durante todo el período de la ISI, incluso después del golpe de 1964 que excluyó a las clases populares de la constelación, los militares continuaron con la profundización de la industrialización junto con los industriales. Argentina ha fluctuado entre dos proyectos económicos opuestos desde el siglo XIX: uno basado en la exportación de materia primas (de finales del siglo XIX a la década de 1930), que lo caracterizó como uno de los países más ricos del mundo, y otro en el que la industrialización fue el centro. Aunque esta última se inició durante la primera fase de crecimiento de las exportaciones de productos agrícolas, se expandió mucho durante la presidencia de Juan Domingo Perón y, en muchos aspectos, estuvo en conflicto con los intereses agroexportadores. Esto ha llevado a autores como Novarro a escribir que, en Argentina, más que una constelación centrada en el Estado, lo que ha existido es "...una dinámica cada vez más politizada y desinstitucionalizada [...] incapaz de montar un régimen populista institucionalizado [...] capaz de integrar a las masas al juego político y distributivo, y también carente de una fase desarrollista" (Novaro, M., 2019: 55-56).

El período más reciente no fue una excepción, ya que se caracterizó por una relación de oposición entre los sectores agroexportador y financiero durante los gobiernos tanto de Néstor Kirchner como de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner. No obstante, a lo largo de los primeros años de ambos gobiernos, el superciclo de las materias primas permitió un pacto tácito entre ambos. Mientras que durante el gobierno de Néstor Kirchner la devaluación y la capacidad ociosa de la industria, además del auge de las materias primas, beneficiaron a industriales, trabajadores y agroexportadores gracias al crecimiento de la economía y al aumento de la demanda externa e interna, cuando la situación cambió con la crisis mundial de 2008 se volvió imposible evitar choques significativos entre los tres sectores.

El primer tema importante de confrontación con el sector privado fue la decisión del gobierno de Fernández de Kirchner de renacionalizar las Administradoras Privadas de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), que hasta entonces estaban en manos del sector financiero, y sustituirlas por un sistema público de pensiones. Los recursos provenientes de las contribuciones se usaron para poner en marcha un programa económico contracíclico muy ambicioso mediante la creación de diversos planes de asistencia social que reforzaron el pacto del gobierno con sus bases populares y le permitieron seguir su programa económico con inclusión social. La segunda cuestión que reflejó un choque importante, ahora con los agroexportadores, fue la intención de aumentar y hacer progresivo (según el nivel de precios internacionales) el impuesto a la exportación de granos. Este intento provocó importantes protestas por parte de los agroempresarios, organizados en la muy poderosa Sociedad Rural Argentina. El gobierno finalmente perdió el caso, pues no consiguió el voto del Congreso a finales de año, pero sólo después de una amarga huelga que duró cuatro meses y que movilizó no sólo a los agricultores más grandes, sino también a los más pequeños (Trujillo, 2017: 46).

Desde el inicio del segundo mandato de Fernández de Kirchner, las cuentas externas comenzaron a deteriorarse debido al impresionante crecimiento de la economía, que aumentó las importaciones significativamente. Como es habitual en Argentina, esto último generó expectativas de devaluación, fuga de capitales, escasez de divisas y, por último, una espiral de inflación. Finalmente, la inflación empezó a afectar a los salarios de los sectores de menores ingresos en una sociedad donde los trabajadores están fuertemente representados, lo que desencadenó un prolongado conflicto redistributivo. A su vez, la inflación y la escasez de divisas también provocaron protestas —menos organizadas— de las clases medias, que se manifestaron a través de cacerolazos regulares, así como un mayor antagonismo entre este sector de la sociedad, las políticas públicas y el estilo polarizador de los Kirchner, especialmente el de Cristina (Trujillo, 2017: 46). La situación entre el gobierno y el principal sindicato, la CGT, así como con la organización de desempleados, los piqueteros, también comenzó a tener dificultades a partir de la crisis mundial de 2008 debido a la menor capaci-

dad del gobierno para ampliar las políticas sociales y seguir impulsando el aumento de los salarios.

En este caso, una destitución como la de Dilma no era una alternativa viable; de hecho, históricamente sólo los gobiernos no peronistas se han visto obligados a dimitir antes del final de su mandato a través de movilizaciones laborales masivas, mientras que los gobiernos peronistas fueron derrotados en elecciones o golpes militares. Además, el sistema político argentino se basa en una presidencia que no depende tanto del equilibrio de poder del Congreso, debido a que el poder político se concentra en dos partidos, a diferencia de Brasil, que cuenta con más de treinta partidos y donde el Congreso depende de un frágil equilibrio de lo que se ha denominado una coalición presidencial (Aziz, 2020). La ruptura del acuerdo tácito tuvo que esperar hasta las elecciones de 2015, donde los sectores agroindustrial y financiero, así como las clases medias, apoyaron la elección del derechista y magnate de los negocios, Mauricio Macri. La victoria de este candidato también se vio favorecida por el hecho de que el gobierno había alienado a su propia base cuando, en una reacción similar a la del gobierno de Dilma en Brasil, implementó un programa de austeridad como respuesta a la disminución de la demanda, el precio de las materias primas y el aumento de la inflación debido a los continuos déficits fiscales y a la creación monetaria (Aguila y Lo Vuolo, 2020: 18). Aunque no hubo acciones directas contra el gobierno de Kirchner por parte de los sindicatos peronistas, su distanciamiento llevó a la derrota del candidato oficialista, Daniel Scioli (Trujillo, 2017: 46).

3.2.2 Ecuador y Bolivia: diferencias dentro del capitalismo rentista

Paradójicamente, los países rentistas que sólo exportan materias primas fueron menos golpeados, con la excepción de Ecuador. Mientras que Argentina, Brasil y Ecuador entraron en terreno de crecimiento negativo a partir de 2014, otros países como Bolivia y Perú siguieron creciendo, aunque un poco más lento que la década anterior. Además, en estos países, al menos hasta fechas recientes (finales de 2019), el choque externo no se tradujo en una crisis social y política como en Brasil y Argentina. Con esto

en cuenta, los capitalismos rentistas redistributivos pueden ser considerados como inestables ya que el apoyo al gobierno depende más directamente de la redistribución de ingresos externos. Una crisis de la cuenta corriente puede, pues, conducir más directamente a la deslegitimación del gobierno. No obstante, también se podría argumentar que pueden ser más resistentes cuando los gobiernos forjan una relación sólida con las organizaciones sociales que forman parte de un proyecto político en vez de una relación clientelar. La comparación entre Ecuador y Bolivia es muy ilustrativa al respecto.

Ecuador es el país que mejor se ajusta a un razonamiento económico de la crisis. En primer lugar, su economía está (como la de Venezuela) mucho menos diversificada que la de Perú o Colombia. En segundo lugar, el hecho de que su economía esté dolarizada implica que el país no tiene margen de maniobra para seguir creciendo si no cuenta con entradas de divisas. El crecimiento económico depende entonces del mercado exterior por partida doble: por la dependencia de las exportaciones de materias primas, y porque el Estado no tiene la posibilidad de aplicar una política económica anticíclica mediante la expansión de moneda local. Así, cuando los ingresos de divisas por exportaciones cayeron de la elevada cifra de 7 mil millones de dólares (7% del PIB) en 2015 a apenas 710 mil dólares (.07%) en 2020 y cuando al mismo tiempo cayeron las remesas y aumentó la deuda,[146] la economía se detuvo (Cajas Guijaro, J. 2018). Ésa es la razón de su declive económico: de un crecimiento promedio de 5.2% entre 2010 y 2014 a apenas un 0.1% en 2015 y 1.2% en 2016. Esta situación se agravó aún más por las demandas de petroleras extranjeras contra la decisión del gobierno de Correa de poner fin a sus negocios en Ecuador, lo que supuso que el país tuviera que pagar enormes multas.

Esta situación obligó al gobierno de Lenin Moreno a aplicar medidas de austeridad desde el inicio, lo que provocó una pérdida total de la base social que había apoyado al gobierno de Correa la década anterior. Las medidas de austeridad del gobierno de Moreno implicaron importantes subidas en el precio de los servicios públicos que finalmente estallaron a finales de 2019. En otros textos hemos lanzado la hipótesis (Bizberg, 2019) de que, en

146. La deuda pasó de US$10 mil millones en 2009 a US$43 mil millones en 2017, y a US$49 mil millones en 2018.

un modelo de capitalismo redistributivo, si el gobierno puede contar con una base sólida de apoyo, puede contrarrestar un choque externo. Sin embargo, en contraste con Bolivia, este apoyo no existía en Ecuador. Elegido en 2007 tras un profundo descontento social con todos los partidos políticos existentes y de fuertes movimientos sociales contra el neoliberalismo, Rafael Correa creó su propio partido basado en un discurso antipartidista y llegó a la presidencia casi sin bases políticas o sociales. A diferencia del boliviano Evo Morales, Correa llegó al poder únicamente con el apoyo de las urnas y sin ningún respaldo explícito de los movimientos sociales. Desde los años ochenta, el escenario social en Ecuador había estado dominado por la organización indígena CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) y el FUT (Frente Unitario de Trabajadores), que ayudaron a provocar la caída de tres presidentes durante la década de 1990 (Silva, 1990; Conaugh, 2011). La CONAIE dio un apoyo difuso y condicionado a Correa al principio de su presidencia, pero finalmente le retiró el respaldo al gobierno de Moreno tras la eliminación de los subsidios al gas.

El caso de Bolivia es un buen ejemplo de la evolución contraria. El gobierno de Evo Morales mantuvo el crecimiento económico durante más de 5 años tras el fin del auge de las materias primas, antes de la crisis política actual. Esto a pesar de que los economistas predijeron dificultades mucho antes, debido a las políticas económicas de Morales de mantener un tipo de cambio alto mientras los recursos de exportación caían y a su estrategia gubernamental de gastar las reservas acumuladas durante el boom. De hecho, hasta 2019 el país llevaba 19 años seguidos creciendo a un ritmo superior al 5% anual, algo que puede interpretarse como un modelo de crecimiento basado en un capitalismo de tipo rentista sin necesidad de industrializarse (Molina, 2019). Como Bolivia depende muy fuertemente de las exportaciones de materias primas y su tamaño no da la posibilidad de industrializarse con más fuerza, el país apostó por mantener una moneda sobrevaluada para permitir la importación más barata de bienes de consumo que no se producen internamente y de bienes intermedios y de capital necesarios para la producción industrial interna (Molina, 2019). Por otro lado, utilizó parte de las reservas que acumuló durante el auge de las materias primas (unos 2 mil millones de dólares al año). Aunque a los economistas les preocupaba que esta estrategia acabara provocando una fuga

de divisas, esto no ocurrió. La estrategia evitó, por tanto, la aplicación de un plan de austeridad que en otros países profundizó la recesión económica en lugar de resolverla, y permitió que el gobierno mantuviera su alianza con las clases populares: las organizaciones campesinas e indígenas que formaban la base política del gobierno, integradas en el MAS (Movimiento al Socialismo).

Esto no significa que la relación con las bases haya estado exenta de conflictos en Bolivia. Por el contrario, algunos de los partidarios de Morales se opusieron a ciertos proyectos, como el intento de construir una carretera que habría cortado en dos una reserva ecológica indígena, el TIPNIS, para unir el norte (Beni) con el centro (Cochabamba) del país y ampliar así la frontera de producción de soya y de coca.[147] Esta asociación entre los productores de hoja de coca y las organizaciones indígenas del altiplano, junto con un acuerdo de coexistencia (Molina, 2019) con los agroexportadores de Santa Cruz y Tarija —la llamada Media Luna que se había opuesto fuertemente al primer gobierno de Morales, pero que apoyó su primera reelección—, se mantuvo hasta finales de 2019.

Queda claro entonces que la actual crisis en Bolivia ha sido aún más política que la del resto de los países que venimos comentando. Más que una consecuencia de las dificultades económicas, esto se derivó de la intención de Evo Morales de buscar la reelección por tercera vez, en contra del resultado de un referéndum realizado en 2016. Al no conseguir la mayoría de los votos en la primera vuelta como pretendía, finalmente se vio obligado a renunciar por presiones de la policía y el ejército. Aunque Morales no compitió en las elecciones celebradas en octubre de 2020, el candidato del MAS, Luis Arce, exministro de economía y finanzas de Morales, ganó la contienda.

3.3 Observaciones finales

Las dificultades que la mayoría de los países de América Latina han estado soportando debido a la caída de los precios de las materias primas plantean

147. https://www.cedib.org/wp-content/uploads/2012/03/La-carretera-villa-tunari-san-ignacio-a-quienbeneficia.pdf.

cuestiones importantes sobre cómo analizar sus diversas trayectorias. Si los problemas de estos países se pueden explicar simplemente por su dependencia de la de la demanda y el precio de las materias primas, o por sus instituciones defectuosas o débiles, entonces, de hecho, se podría considerar que todos ellos encajan en un mismo tipo de capitalismo. No obstante, el presente análisis ha defendido una idea alternativa, a saber, que se pueden identificar grupos de países que difieren en su tipo de capitalismo en función de lo que producen y exportan, de cómo se distribuyen y redistribuyen las ganancias de la economía, de la intervención del Estado y, finalmente, del pacto social subyacente. Desde esta perspectiva, lo que en última instancia determina la profundización de los efectos de la recesión económica en términos sociales y políticos es la ruptura del pacto social que definía el modelo de desarrollo o el tipo de capitalismo imperante.

Durante la primera década y media del siglo XXI, el crecimiento económico y la distribución del ingreso mejoraron en América Latina a ritmos que no se veían desde los años dorados del capitalismo de los años 50-70. Detrás de la aparente homogeneidad de la forma en que este auge afectó a América Latina, hubo importantes diferencias. Algunos países crecieron principalmente con base en la exportación de productos básicos, otros, gracias a una combinación de exportaciones y expansión del mercado interno a través de la redistribución, otros más, ensamblando productos manufacturados para su exportación. Por otro lado, algunos países basaban el crecimiento principalmente en la dinámica del mercado, con escasa intervención del Estado, y dependían de que los beneficios del sector privado se reinvirtieran en la economía; otros países se centraban en una fuerte inversión estatal y en la redistribución de una parte de los beneficios excepcionales de la exportación de materias primas, con el fin de ampliar el mercado interior.

Donde hemos visto los efectos más graves del fin del superciclo de las materias primas ha sido, paradójicamente, en lo que hemos llamado las economías sociodesarrollistas que dependían de las materias primas y de la producción manufacturera interna. Países como Brasil y Argentina, que parecían haber encontrado una vía de desarrollo con igualdad, han pasado de una situación de crecimiento acelerado y reducción de la desigualdad y de la pobreza a una crisis económica y, en el caso de Brasil, a una grave cri-

sis política. Esta situación se ha visto muy agravada por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19.

Hemos argumentado que esto no es sólo el resultado de políticas económicas erróneas, como las descritas por los macroeconomistas, ni de la debilidad de las instituciones, como describe el institucionalismo económico, sino principalmente de las débiles, frágiles o inexistentes alianzas desarrollistas. Sostenemos, en sintonía con los análisis de Cardoso y Faletto (1969), que es ahí donde debería hacerse énfasis para explicar el fracaso del continente para desarrollarse. Es la incapacidad de construir coaliciones duraderas lo que explica el fracaso de los países latinoamericanos para mantenerse en una senda de desarrollo. Hemos argumentado cómo la principal razón por la que Brasil se encuentra en una crisis económica, social y política tan grave (y ahora en una crisis sanitaria) es el hecho de que el pacto sociopolítico se rompió, y que el gobierno entrante tomó medidas económicas totalmente opuestas que no se basaron en lo que se había logrado hasta entonces. Esto también ocurrió con el gobierno de Macri, posterior al de Cristina Kirchner, que dejó al país con una enorme deuda externa y una pobreza galopante, cuando el gobierno anterior había ido reembolsando su deuda y había reducido la pobreza considerablemente.

Paradójicamente, los países puramente rentistas se vieron menos afectados; excepto Ecuador. Bolivia y Perú siguieron creciendo después de 2014, aunque con mayor lentitud. Además, en estos países, el choque externo no dio lugar a una crisis social y política. Aunque los capitalismos rentistas redistributivos pueden considerarse aún más inestables, ya que el apoyo al gobierno depende más directamente de la redistribución de los recursos externos, como muestra el caso de Bolivia, en realidad fueron más fuertes, pues el gobierno tiene una relación más sólida con sus bases sociales y, por lo tanto, el compromiso social ha prevalecido.

Bibliografía

A

Acemoglu, D. y James A. Robinson (2012), Why nations fail, the origins of power, prosperity and poverty, Nueva York, Crown Business.

Aglietta, Michel (1976), Régulation et crise du capitalisme. L'expérience des Etats-Unis, París, Calmann-Lévy.

Aguila, Nicolás y Rubén Lo Vuolo (2016), "Argentina y Brasil: los límites de los regímenes de crecimiento liderados por el empleo y los salarios", texto presentado en el 8° Congreso, CEISAL/Universidad de Salamanca.

Amable, Bruno (2005), Les cinq capitalismes, París, Editions du Seuil.

Aziz, Alberto (2015), "¿Democracias diferentes?: México, Brasil y Argentina", en Bizberg, Ilan, Variedades de Capitalismo en América Latina, México, El Colegio de México.

B

Beck, U. (2002), *Poder y Contrapoder en la Era Global, La nueva economía política global*, México, Paidos.

Bensusán, G. (2016), "Organizing workers in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: The authoritariancorporatist legacy and old institutional designs in a new context", *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 17, no. 1.

Bizberg, Ilan, (2019), *Diversity of Capitalisms in Latin America,* Basingstoke, Palgrave/Macmillan.

Bizberg, Ilan (2015), *Las variedades del capitalismo latinoamericano*, Mexico, El Colegio de México.

Bizberg, Ilan (2014), "Types of capitalism in Latin America", *Interventions économiques / Papers in Political Economy*, no. 49, Universidad de Quebec, Montreal, Canadá.

Bizberg, Ilan y Bruno Theret (2012), "La diversité des capitalismes latino-américains : les cas de l[1]Argentine, du Brésil et du Mexique", *La Revue de la Régulation*, París, no. 11.

Bizberg, Ilan (2011), "The global economic crisis as disclosure of different types of capitalism", *Swiss Journal of Sociology / World Society Studies*, vol. 37, no. 2. Ginebra. Seismo, pp. 321-329.

Boschi, Renato y Carlos Eduardo Santos Pinho (2020), en Aziz, Alberto e Ilan Bizberg, *Variedades de Capitalismo en Crisis*, México, El Colegio de México

Boyer, Robert (2005), "How and why capitalisms differ", *Economy and Society*, vol. 34, no. 4, pp. 509-557.

Boyer, Robert (2015), *Economie politique des capitalismes, Théorie de la régulation et des crises*, París, La Découverte.

Boyer, Robert (2014), "Is More Equality Possible in Latin America? A Challenge in a World of Contrasted but Interdependent Inequality Regimes", *Working Paper Series 67*, desiguALdades.net, Berlín, Freie Universität

Bresser Pereira, L.C. (2017), "The two forms of capitalism: developmentalism and economic liberalism", *Brazilian Journal of Political Economy*, (en proceso de publicación).

Bresser Pereira, L. C. (2012), "Os três ciclos da sociedade e do Estado", *Perspectivas, São Paulo*, vol. 41, p. 13-51.

Bresser Pereira, L. C. (2015), "Reflecting on new developmentalism and classical developmentalism", *FGV São Paulo*, Working Paper 395.

C

Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1969), *Dependencia y Desarrollo en América latina*, México, Siglo XXI.

Conaghan, C. M. (2011), "Ecuador. Rafael Correa and the citizen's revolution", en Levitsky, S. y K. M. Roberts, *The resurgence of the Latin American left*, Baltimore, The Johs Hopkins University Press, pp. 260-282.

Costa Pinto, Eduardo *et al.* (2017), "A Guerra de Todos contra Todos: A Crise Brasileira", Texto para Discussão, núm. 6, UFRJ, Brazil.

E

Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy. States and industrial transformation*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Fritz, Barbara (2017), "Conceptos Actuales del desarrollo económico y social: Opciones para Ecuador", (power point), Cámara de Comercio de Guayaquil, Ecuador, 15 de junio.

H

Haggard, Stephan, (1990), *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Nueva York, Cornell University Press.

Hall, P. A. y Soskice, D (eds.) (2001), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, Oxford University Press.

K

Krohling Peruzzo, Cicilia M. (2013), "Movimentos sociais, redes virtuais e mídia alternativa no junho em que 'o gigante acordou'(?)", *MATRIZes*, año 7, núm. 2, Sao Paulo, pp. 73-93.

L

Lechevalier, Ch. (2011), *La grande transformation du capitalisme japonais (1980-2010)*, París, Presses de Sciences Po, 424 p.

Levitski, S. y M. V. Murillo (2012), "Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina", *Politai*, vol. 3, núm. 5, pp. 17-44.

Luzzi, Mariana y Ariel Wilkis (2019), *El dólar. Historia de una moneda Argentina*, Buenos Aires, Crítica.

M

Marques Pereira, Jaime y Miguel Bruno (2015), "Path dependence blocking the emergence of a new type of capitalism favoring redistribution in Brazil: a new view on the possibility of a developmental coalition", Francia, Universidad de Amiens, (manuscrito no publicado).

N

Nölke, Andreas y Arjan Vliegenthart (2009), "Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market, and Economies in East Central Europe", *World Politics*, vol. 61, núm. 4, pp. 670-702.

Novaro, Marcos (2019), *Dinero y Poder. Las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en la Argentina*, Buenos Aires, EDHASA.

P

Palma, José Gabriel (2005), "The seven main 'stylized facts' of the Mexican economy since trade liberalization and NAFTA", *Industrial and Corporate Change*, vol. 14, núm. 6, pp. 941-991.

Prates, Daniela, Barbara Fritz, Luiz Fernando de Paula (2017), "Brazil at Crossroads: A Critical Assessment of Developmentalist Policies", manuscrito, Freie University of Berlin.

S

Salama, Pierre (2012), "China-Brasil: industrialización y 'desindustrialización temprana'", *Cuadernos de Economía*, vol. 31, núm. 56.

Salama, Pierre (2016), *La tormenta en América Latina. ¿Hacia donde van las economía de la región?*, Guadalajara, UDG.

Schneider, Ben Ross (2014), *Hierarchical Capitalism*, Cambridge University Press.

Schteingart, Daniel (2020), "Development models in Latin America in the 21st century", presentación de power point en El Colegio de México, 28 de agosto.

Silva, E. (2009), *Challenging Neoliberalism in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

T

Théret, Bruno (1995), *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, París, La Découverte.

V

Valencia Lomelí, E. (2020), "¿Hacia nuevos compromisos sociales en las trayectorias de los regímenes de bienestar? Los casos de Brasil, Corea del Sur y México", en Aziz, Alberto y Ilán Bizberg, *Variedades de Capitalismo en Crisis*, México, El Colegio de México

Segunda parte:
Democracia y políticas públicas

4. Presidencialismos en tiempos de debilidad democrática: México, Brasil, Argentina y Chile

Alberto Aziz Nassif, CIESAS

4.1 Entrada, planteamiento

Muy atrás quedaron las figuras que caracterizaron a las democracias presidenciales en México, Brasil, Argentina y Chile durante la primera década del siglo XXI. En esos años, supuestamente, estos países habían terminado su transición a la democracia. En América del Sur se habían vivido varias elecciones democráticas después de las dictaduras militares. En México empezaban las alternancias electorales. Figuras como el presidencialismo de coalición en Brasil, los decretos de necesidad y urgencia (DNU) en Argentina, la concentración de poder en Chile y los gobiernos divididos en México eran los arreglos políticos e institucionales que configuraban el tipo de régimen democrático que se había desarrollado. Dos décadas después, un lapso bastante corto, los escenarios son completamente distintos.

Una de las preocupaciones más evidentes es que las democracias se están convirtiendo en amenazas, no por el peligro de regresar a un autoritarismo o un golpe militar, sino como proceso que corroe desde dentro las instituciones y dinámicas democráticas.

En México ha habido un cambio importante. En 2018 hubo un realineamiento electoral: desde una posición de izquierda, una opción logró el triunfo en las urnas y regresó el sistema político a un régimen de partido dominante después de más de 20 años de gobiernos divididos y presidentes de minoría parlamentaria. La composición partidista sufrió alteraciones notorias y los partidos gobernantes se ubicaron en una oposición minoritaria. Este gobierno se vio fuertemente afectado por el manejo de la pandemia y la enorme cantidad de fallecimientos que causó. Hoy se discute si esta administración, autodenominada la Cuarta Transformación (4T), ha logrado o no sus metas en materia de seguridad y bienestar social, pues ha impulsado una mayor militarización de la seguridad, no se ha recuperado del todo de la crisis sanitaria y ha establecido como estrategia discursiva

una fuerte polarización para defenderse ante sus escasos resultados. Todo esto pone en duda su perfil de gobierno que se dice de izquierda.

El cambio más radical que ejemplifica la preocupación por el debilitamiento democrático se vivió en Brasil. El golpe parlamentario que destituyó a la presidenta Dilma Rousseff fue la antesala para la llegada de un presidente de ultraderecha, que ganó las elecciones en 2018 y ha lastimado de manera significativa el entramado democrático. Su gobierno ha agredido el medio ambiente y los grupos originarios de la región amazónica; llegó con la bandera de la anticorrupción, pero se han descubierto graves delitos, sobre todo en su familia; ha llenado de militares la administración y tuvo un desempeño desastroso en la pandemia. En 2022, Brasil enfrentó un nuevo proceso electoral en el que ganó el ex presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva. El debate más relevante es sobre el tipo de proyecto de país que vendrá: un retorno a la senda democrática o una profundización de la deriva autoritaria.

Argentina es, quizá, el país que menos cambios extremos ha experimentado en este periodo porque siguió con la alternancia entre derechas e izquierdas y el presidencialismo de los decretos. La coalición peronista regresó al poder después de un gobierno de derecha que dejó uno de los endeudamientos más agudos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Durante la pandemia, la coalición recurrió a los DNU y renegoció la deuda externa con graves tensiones internas. Argentina se enfrenta de nuevo a una crisis económico-financiera y a lo que parece una fractura en las élites del justicialismo, lo que dibuja un futuro de mucha incertidumbre.

En Chile durante décadas hubo alternancias entre la derecha y una coalición de centro-izquierda, que gobernaron el país con una constitución heredada de la dictadura. El país experimentó un importante movimiento social que desencadenó el proceso de construcción de una nueva carta magna. Al mismo tiempo, una opción más de izquierda ganó las elecciones presidenciales y cambió el escenario de los partidos políticos que gobernaron después de la dictadura. En poco tiempo, este país ha vivido procesos sociales relevantes: el estallido social en octubre y noviembre de 2019, el triunfo electoral de la izquierda, la Convención Constitucional de composición plural y sin el dominio partidista y el rechazo al proyecto de constitución.

A partir de las transformaciones en estos cuatro países intentamos poner en tensión las amenazas a la democracia frente a las capacidades institucionales y ciudadanas para mantener este régimen político y sobre todo propiciar una recuperación de las derivas autoritarias. Una pregunta será la guía de este trabajo: ¿qué le pasó a las democracias entre 2018 y 2022? En ese lapso, Jair Bolsonaro ocupó la presidencia de Brasil y luego fue derrotado por el ex presidente Lula; el peronismo regresó a Argentina y luego la coalición gobernante se fracturó; el gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en México profundizó la militarización sin conseguir el bienestar de los sectores más desprotegidos, y la administración de Gabriel Boric en Chile enfrenta un rechazo mayoritario del proyecto constitucional por el que apostó.

Después de seguir durante un poco más de dos décadas la dinámica política de estos países, podemos preguntarnos si las modificaciones coyunturales que han experimentado son una forma normalizada del ejercicio del poder que se renueva y de una democracia con capacidad de resiliencia, o al contrario, son huellas extraordinarias que dejarán marcas definitorias en una trayectoria histórica. Asimismo, se observa que en cada país hay ciclos que inician y concluyen, a veces coinciden, pero lo que pasa en un territorio no necesariamente determina a otro.

Este texto es la tercera parte de la investigación sobre tipos de capitalismo en América Latina. En la primera parte exploramos los tipos de presidencialismo en tres democracias, México, Brasil y Argentina, en el periodo del *boom* de las *commodities*, en la primera década del siglo XXI. Los gobiernos progresistas de Brasil y Argentina obtuvieron recursos para desarrollar políticas sociales que llevaron a una salida masiva de la pobreza, el primero con el modelo de un presidencialismo de coalición y el segundo con un presidencialismo de DNU. México entró a un largo ciclo de un modelo económico orientado a la exportación y el castigo salarial de varios gobiernos de derecha, en el esquema de presidencialismo de minoría y gobierno dividido (Aziz, 2015).[148]

En la segunda parte se hizo una comparación entre México y Brasil a partir de la crisis y el cambio político que atravesaron. Se analizaron los

148. Sobre los cuatro tipos de capitalismo en América Latina —subcontratación internacional; socidesarrollista, rentista/liberal y rentista/redistributivo—, véase Bizberg (2015b).

tipos de democracia que dieron lugar a los cambios que se expresaron en sus respectivos procesos electorales (Aziz, 2021). En este trabajo queremos examinar el debilitamiento de la democracia a partir de los cambios de régimen.

El presidencialismo en estos países ha tenido cambios relevantes. En México se puede explorar la hipótesis de un hiperpresidencialismo, pues regresó un régimen de partido dominante y gobierno unificado, como fue hasta 1997, con cuyo respaldo el presidente ha sacado adelante su agenda legislativa.[149] Argentina ha mantenido continuidad con el presidencialismo basado en los DNU. Brasil pasó de un presidencialismo de coalición a un distanciamiento entre el Congreso y el mandato de Bolsonaro, quien gobernó sin haber construido explícitamente una alianza parlamentaria, pero contó con el respaldo de las fuerzas conocidas como BBB: Biblia, buey y bala —evangélicos-pentecostales, agronegocio y militares—. En muchos momentos, el Congreso tuvo autonomía para legislar proyectos con los que el Ejecutivo no estuvo de acuerdo y se propició la sensación de un gobierno caótico. Habrá que ver si este periodo fue una anormalidad en la democracia brasileña que tuvo fuertes regresiones y puede reconstruir su régimen democrático, o se trata de un daño de larga duración. Chile, con un presidencialismo fuertemente centralizado, estará ocupado los próximos meses y años con un proceso para generar otro proyecto constitucional.

En este conjunto de acontecimientos, la crisis de salud que trajo la pandemia de COVID-19 resultó de particular relevancia para todos los países por su impacto múltiple en términos políticos, sociales y económicos. Es indispensable enfocar la mirada en el comportamiento de los gobiernos; el tipo de medidas de salud y políticas económicas que adoptaron; las afectaciones y los resultados que dejó esta tragedia.

En cada país ha habido sucesos que dan testimonio de los cambios de régimen. Por ejemplo, en Brasil observamos lo que se ha llamado la "guerra cultural", que ha mezclado el auge del evangelismo con políticas ultraderechistas contra minorías sexuales y raciales, instituciones y grupos progre-

149. Entendemos el concepto hiperpresidencialismo, o un grado máximo de presidencialismo, como una concentración de poder en el ejecutivo, con una limitación o cancelación de los controles horizontales y un ejercicio de poder con fuertes componentes plebiscitarios y estilos de gobierno jerárquicos en la toma de decisiones. Una presidencia que captura organismos autónomos, no dialoga, no negocia y ejerce el poder en un desafío permanente a las reglas que lo limitan en leyes secundarias o en la misma Constitución (Nohlen, 2013).

sistas —universidades y áreas de ciencias sociales—, el discurso antagonista al Partido de los Trabajadores (PT) y una narración anticorrupción de la que se apropió la ultraderecha a partir de la trama de la Operação Lava Jato. En México, la retórica de la 4T contra la corrupción y las fuertes políticas de austeridad han llevado a una redistribución presupuestal drástica. Será necesario revisar algunas reformas legislativas para establecer la profundidad institucional del cambio que anuncia este gobierno, que todo el tiempo se autodefine como transformador, para tener un balance entre el discurso y los resultados de sus políticas públicas.

En suma, se puede poner a prueba la hipótesis sobre el tipo de populismo practicado en México y Brasil, en el entendido de que este referente es un contenido vacío que se llena con el tipo de ejercicio de gobierno que se lleva a cabo, como estableció Ernesto Laclau (2015). Los casos de Chile y Argentina son referencias comparativas. Las formas de enfrentar la pandemia en los cuatro países que estudiamos obedecen a procesos con resultados muy negativos, sobre todo en términos de fallecimientos.[150]

4.2 Presidencialismo y pandemia

En los últimos años ha habido procesos importantes en los cuatro países que analizamos: cambios de gobierno que han implicado modificaciones en el modelo de país. El caso más extremo ha sido Brasil, que experimentó una transformación salvaje del modelo económico y dejó a un lado las políticas que implementaron los gobiernos de la transición democrática nucleados en un amplio centro, que pasó de la derecha a la izquierda. El estallido social en Chile obligó al gobierno y la clase política a pactar un cambio de reglas y elaborar una nueva constitución que desplazara la herencia de la dictadura que no se pudo mover durante la larga transición económica. En México, la llegada al poder de la izquierda completó el ciclo de las alternancias políticas y reacomodó el sistema político para superar los 36

150. Sobre los regímenes de salud, se puede consultar en este volumen el capítulo de *, quien establece tres criterios: la trayectoria, las características de cada país —cobertura, estructura, inversión, infraestructura y desempeño histórico— y la actuación de los sistemas de salud en la pandemia. Una de las conclusiones es que el mayor o menor gasto público y la cantidad de doctores hicieron la diferencia: a menor gasto y menos médicos, más muertes, como en México, Perú, Bolivia y Ecuador; los casos contrarios son Costa Rica y Uruguay.

años de neoliberalismo que dominaron el modelo de desarrollo económico desde la década de 1980. En Argentina, las alternancias entre las derechas y el peronismo han sido una constante, las crisis económicas recurrentes siguen siendo un referente central en los gobiernos. Estos procesos fueron impactados por la pandemia que estalló en los primeros meses de 2020.

En un ejercicio comparativo, se puede analizar lo que pasó en estos países durante la emergencia sanitaria a partir de un supuesto integrado por varios componentes. En cada país, la crisis se combinó con las estructuras preexistentes y el estado del sistema de salud: las políticas de respuesta, su eficacia y sus limitaciones, y la capacidad de resolución del sistema político, qué hizo y qué declaró el poder ejecutivo.

La pandemia no sólo fue un fenómeno global complejo y trágico, sino una experiencia que puso a prueba las capacidades y formas de respuesta de cada sistema político. Ahora que se encuentra en su fase final para convertirse en una endemia, sirve como aparador de las contradicciones, fortalezas y debilidades con las que se le hizo frente.

Tomamos la hipótesis de un trabajo de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, de la Universidad de Harvard, que analiza y clasifica a los países por el tipo de respuesta frente a la pandemia de acuerdo con tres modelos. Los **países de control** son regímenes que, en general, establecen mecanismos para regular sus fronteras, hacer un rastreo masivo de contactos, usar mascarillas y mantener el distanciamiento físico, pero sin bloquear la economía. Se trata de casos exitosos como Taiwán, Singapur o Corea del Sur. Luego están los **países de consenso**, en los que las autoridades científicas establecidas y reconocidas se encargan de la política de salud; el debate público se concentra en la racionalidad de las medidas y la solidaridad social; las fronteras se cierran; empresas y escuelas suspenden actividad de manera parcial; se impone el uso de mascarillas en espacios públicos y transporte, y se toman medidas de apoyo económico. En países con sistemas de organización corporativa, como Alemania, estas medidas ocuparon hasta 60% del producto interno bruto (PIB). Otros países en este modelo fueron Austria, Francia y Japón. Por último, están los **países del caos**, altamente polarizados y con un hiperpartidismo político, con disputas acerca de las medidas en todos los niveles de gobierno y dos tendencias, proteger la salud de las personas o defender la libertad de los sujetos y que cada quién

asuma el riesgo para no cerrar la economía. En este grupo están Estados Unidos con Donald Trump a la cabeza, seguido de Brasil, India y Reino Unido (Jasanoff *et al*., 2021).

De acuerdo con esta clasificación, Argentina, Chile y México fueron modelos híbridos que compartieron rasgos de los tres modelos. Por ejemplo, los dos primeros ejercieron un control estricto sobre sus fronteras, en cambio el último las mantuvo abiertas todo el tiempo. También hubo momentos de consenso amplio sobre las políticas para enfrentar la pandemia, como en Argentina al comienzo del gobierno de Alberto Fernández. En cambio, casi todas las medias adoptadas por el gobierno de AMLO en México fueron material para alimentar la polarización. Chile llegó a la pandemia después del estallido social, cuando el gobierno de Sebastián Piñera era cuestionado y la presidencia estaba debilitada.

Resulta de mucha utilidad tener precauciones metodológicas en el análisis porque estamos frente a un fenómeno complejo que no puede entenderse desde miradas simplistas que contemplen una sola causa y un solo efecto. Retomamos algunos criterios del Lowy Institute Covid Performance Index, que deconstruye respuestas frente a la pandemia:

Algunos países han manejado la pandemia mejor que otros, pero la mayoría se han superado entre sí por grados de desempeño deficiente. La gravedad de la pandemia en muchos países también ha cambiado significativamente con el tiempo, y las infecciones han surgido de nuevo en muchos lugares que aparentemente tuvieron éxito en la supresión de los brotes iniciales.

Ninguna teoría explicó de manera convincente las diferencias observadas en los resultados nacionales, a pesar de que algunas medidas de salud demostraron ser mucho más efectivas que otras.

Sin embargo, ciertos factores estructurales parecen estar más estrechamente asociados a resultados positivos. Por ejemplo, los países más pequeños (con poblaciones de menos de 10 millones de personas) demostraron ser más ágiles que la mayoría de sus contrapartes más grandes en el manejo de la emergencia de salud durante la mayor parte de 2020 (en América Latina este criterio es relativo).

Por otro lado, los niveles de desarrollo económico o las diferencias en los sistemas políticos entre países tuvieron menor impacto en los resulta-

dos de lo que a menudo se suponía o se publicitaba. Puede haber algo de verdad en el argumento del politólogo estadounidense Francis Fukuyama de que la línea divisoria en la respuesta efectiva a la crisis no ha sido el tipo de régimen, "sino si los ciudadanos confían en sus líderes y si estos líderes presiden un Estado competente y efectivo". En general, los países con poblaciones más pequeñas, sociedades cohesionadas e instituciones capaces tienen una ventaja comparativa para hacer frente a una crisis mundial, como una pandemia.

Los factores sistémicos por sí solos (la procedencia regional, el sistema político, el desarrollo económico o el tamaño de una sociedad) no pueden explicar por completo las diferencias observadas en las respuestas a las crisis mundiales. Los resultados apuntan a algunas de las fortalezas y vulnerabilidades derivadas de la forma en que los diferentes países están configurados para enfrentar un desafío de políticas públicas de esta escala. Pero las decisiones y las circunstancias políticas del momento parecen ser igualmente importantes para dar forma a las respuestas nacionales a la pandemia (Lowy Institute, 2021).

En suma, es imposible encasillar a los países en una de las tres categorías porque hubo momentos que se podían entender de esa forma, pero no una sola característica a lo largo de la crisis. Además, la complejidad de los cambios políticos y los ajustes en el sistema democrático en cada país dificultan la explicación de los comportamientos y resultados de la pandemia a partir de las categorías de estudio del presidencialismo.

4.3 ¿De dónde venimos?

En México, los problemas de los últimos gobiernos se acumularon desde 2006, al menos, hasta desatar un realineamiento político en 2018. Esta crisis de corrupción, impunidad, violencia y desigualdad pesó en el ánimo de los ciudadanos para alterar el sistema político y de partidos hacia el cambio de régimen y el regreso, en otras condiciones, a un formato de partido dominante y un gobierno de mayoría, que se había extinguido en 1997. La nueva mayoría del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) derrotó a los viejos partidos que dominaban el escenario político-electoral

desde 1989: el Partido de la Revolución Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la revolución Democrática (PRD). La presidencia de AMLO comenzó con un discurso de cambio, pero incluyente, que se fue polarizando frente a los que llama "grupos conservadores". A los 15 meses de haber iniciado el sexenio llegó la pandemia.

Brasil atravesó una crisis más radical. El régimen que se había formado a partir del proceso constitucional de 1988 fue destruido con un golpe parlamentario, un *impeachment*_que sacó del poder a Rousseff, la presidenta elegida democráticamente con un cambio radical en las alianzas. El presidencialismo de coalición, que se transformó en una coalición de extrema derecha, rompió lo que Leonardo Arvitzer (2018) ha llamado la Nueva República y quebró el progresismo que llegó a ser hegemónico con los gobiernos del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y el PT, en el que las élites y los sectores más conservadores no intervenían directamente en política. La presidencia interina de Michel Temer fue la preparación para la llegada al poder de la extrema derecha con el triunfo de Bolsonaro, en 2018. Sobre la construcción de los casos contra la corrupción en la famosa Operação Lava Jato, el misil dirigido contra el PT y los ex presidentes Lula y Rousseff, se tejió la trama de fondo de un cambio de modelo económico, del neodesarrollismo al neoliberalismo. La pandemia llegó un año y tres meses después de que comenzara el gobierno de Bolsonaro.

En Chile se presentó una movilización social, de octubre a noviembre de 2019, que generó un clima de alta confrontación. Fue una expresión popular contra el modelo económico heredado de la dictadura, que la transición a la democracia no movió en sus ejes centrales. Se hicieron cambios importantes para eliminar los llamados enclaves autoritarios, pero la estructura del neoliberalismo económico permaneció en temas esenciales del bienestar, como la educación, la salud y las pensiones. La movilización se canalizó de forma institucional con la oferta de un cambio de constitución. En ese momento llegó la pandemia.

En Argentina, el peronismo regresó en medio de una fuerte crisis económica profundizada por el endeudamiento externo que dejó el gobierno de Mauricio Macri. La jugada de conjuntar las facciones del justicialismo y la capacidad de Cristina Fernández de Kirchner de construir la presidencia de un personaje que no polarizaba y colocarse en la vicepresidencia

posibilitaron un cambio importante en la lucha por el poder. La gestión de Fernández estaba prácticamente comenzando cuando llegó la pandemia.

El tratamiento de la pandemia México no tuvo la estridencia de las decisiones de Trump o Bolsonaro, pero la tragedia sanitaria alimentó la alta polarización. Las piezas del debate sobre la pandemia fueron la ambigüedad inicial de AMLO, que se resistió a tomar medidas inmediatas, y la alta cifra de muertes. Casi todas las políticas frente a la pandemia fueron motivo de polémica y descalificación, tanto sanitarias como las económicas. En los países del caos, las cifras sobre fallecimientos fueron las más altas del mundo.

Brasil cumple todos los requisitos del caos: polarización, negacionismo, discurso anticientífico y dinámica conflictiva. La emergencia sanitaria en este país se agudizó por la crisis política y el muy cuestionado liderazgo de Bolsonaro, cuya aprobación disminuyó. El presidente colocó a los militares en el mando y mostró un alto nivel de ineficiencia.

A pesar de la crisis sanitaria y la enorme polarización política, el gobierno en México mantuvo altos niveles de apoyo popular. A la 4T se le acusa de militarizar la seguridad pública y tener como aliado indispensable a las fuerzas armadas para decenas de tareas que antes hacían los civiles; no obstante, todavía está lejos de tener mandos militares en 6 000 cargos públicos, como ocurre en Brasil.

Las dinámicas en la pandemia marcaron los espacios de conflicto y consenso. La COVID-19 llegó Argentina a los tres meses de haber iniciado el gobierno, cuando se discutía la renegociación de la deuda con los organismos internacionales. Este caso presenta singularidades que expresan lo que sucedía: la llamada "grieta", una importante polarización social y política que producía ondulaciones entre izquierdas y derechas mediante alternancias en el poder; una crisis macroeconómica que obligaba al nuevo gobierno en sostener una complicada negociación que debilitaba la economía nacional, y la configuración del sistema político, que requería una revisión urgente de la "organización federal y las desigualdades en todas en todas las dimensiones sociales, políticas y económicas, entre el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y el interior" (Goyburu, 2020: 26-27).

En Brasil, el gobierno federal tenía conflicto con cuatro áreas sobre el manejo de la pandemia: su gabinete,[151] el Congreso nacional, los gobiernos estatales y el poder judicial (Fernández y Dantas, 2020).

En México, el poder ejecutivo sostuvo pugnas que pueden enunciarse de la siguiente forma: a) entre la coalición gobernante y un sector de empresarios, principalmente de la Confederación Patronal de la República Mexicana y organizaciones sociales y privadas, como Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad; b) un grupo de gobernadores de oposición, llamados federalistas; c) el poder judicial; d) algunos órganos autónomos, y e) la prensa.

En el caso de Chile, el antecedente era el estallido social de octubre y noviembre de 2019. La pandemia interrumpió de manera abrupta la dinámica acordada para redactar una nueva constitución. Desde el inicio, la presidencia hizo un llamado a la "unidad nacional" para enfrentar la pandemia (Delamaza, 2020: 80). Después de los primeros meses de pandemia, el protagonismo político recayó en dos actores: el poder ejecutivo y el Ministerio de Salud. Desde muy temprano, el discurso de Piñera fue plantear que el país estaba mejor preparado que otros para enfrentar la COVID-19; sin embargo, las cifras de casos y fallecimientos fueron elevadas a pesar de la cuarentena estricta y la aplicación masiva de pruebas. Como en otros lugares, Chile se ciñó al método de ensayo y error.

En México, desde el comienzo de la pandemia, la polarización social creció a la par que la cantidad de decesos y la crisis económica, que encontró en la enfermedad el vehículo para su expresión más aguda. En este clima se multiplicaron las voces que condenaban las políticas y estrategias del gobierno federal para enfrentar la nueva peste. Una posición muy crítica se encuentra en el libro *Un daño irreparable*, de Laurie Ann Ximénez-Fyvie (2021), que se convirtió en un arma para descalificar la actuación gubernamental. En plena pandemia se dieron a conocer los resultados de un seminario virtual de especialistas de 14 instituciones que hacían un balance de los retos, aciertos y errores de la gestión de la emergencia, y sugerían mecanismos para corregir y mejorar la estrategia (INSP, 2020). Entre estos

151. Lo que dio como resultado el nombramiento de cuatro ministros de salud: Luiz Mandetta, médico ortopedista; Nelson Teich, sólo 29 días en el cargo; Eduardo Pazuello, personal militar, y Marcelo Queiroga, cardiólogo.

extremos, una opinión pública densa, completamente polarizada, contribuyó poco para comprender la crisis de salud.

En México, el conteo diario de casos y fallecimientos expuso los momentos delicados por los que atravesó el país. La crítica a la política oficial argumentaba que el resultado era un desastre por el número de muertes —en el tercer sitio, después de Estados Unidos y Brasil—, la saturación hospitalaria y las contradicciones en las medidas adoptadas, como el uso de cubrebocas y la aplicación de pruebas. Se hicieron comparaciones con otros países y México quedó como uno de los peores según un estudio de *Bloomberg* (Chang, Hong y Varley, 2020).

En el seminario de especialistas se hizo un balance de los factores estructurales que determinaron en gran medida la capacidad de respuesta en México. Se analizaron las debilidades del sistema de salud —cobertura, infraestructura, recursos humanos y rezagos crónicos— y se evaluaron el sistema de vigilancia epidemiológica, las capacidades de diagnóstico y el bajo gasto en salud del país, en comparación con otros miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y América Latina. Se mostraron las condiciones de salud de la población, la desventaja de tener primeros lugares en casos de diabetes y obesidad. Se hizo evidente que la parte estructural de la economía conformaba un conjunto de obstáculos para cumplir con las condiciones de mitigación. La pobreza y la informalidad laboral se tradujeron en empleos precarios, acceso limitado al agua potable, poca higiene y alimentación no saludable. También se señaló la decisión de no tener un programa robusto para proteger el empleo, un seguro de desempleo, apoyos universales o ayudas para las empresas. Según este estudio, la pérdida de empleos, la reducción en el ingreso y la inseguridad alimentaria dejaron a México en condiciones sumamente vulnerables frente a la pandemia (INSP, 2020).

En el análisis se examina la ruta de las políticas públicas de salud desde el comienzo de la pandemia, en marzo de 2020 —cuarentena, distanciamiento social, prohibición de eventos masivos, cierre de instituciones educativas y lugares de trabajo, confinamiento generalizado—, hasta las etapas de "nueva normalidad" y "semáforos de riesgo". Se criticaron las pocas pruebas para la detección de la COVID-19, pero también se reconoció la reconversión hospitalaria del sistema de salud, que pasó de 3 552 camas en

terapia intensiva en enero de 2020, a 10 290 en septiembre, para evitar la saturación. La polarización se trasladó después a las campañas de vacunación, que empezaron a finales de diciembre de 2020, y se reprobaron estas decisiones gubernamentales.

En suma, México no cerró fronteras ni restringió la entrada de personas provenientes del extranjero. Tampoco hizo una campaña amplia de pruebas, como en algunos países de Asia. La Secretaría de Salud federal organizó la inmunización. Las fuerzas armadas se ocuparon de la distribución de las vacunas. La operación avanzó conforme se obtenían los lotes de las farmacéuticas. En algunos estados estuvo mejor organizada que en otros, por ejemplo, en la Ciudad de México, donde la operación fue eficiente. La mezcla de las condiciones precarias de salud y un sistema institucional que cambió pocas semanas antes de que empezara la pandemia generaron problemas estructurales para responder a la tragedia de otra manera.

En Brasil, el discurso de Bolsonaro fue clasificado como la parte más negativa en la evaluación sobre la gestión de la pandemia. A pesar de tener un Sistema Único de Salud, su capacidad estuvo completamente rebasada por la gravedad de la COVID-19. El Ejecutivo fue sinónimo de caos, como en el perfil de países que planteamos antes: no mostró empatía con la situación de crisis, exhibió con un negacionismo rotundo —declaraba que era una "simple gripe"—, fue contra los criterios sanitarios y científicos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y los equipos médicos, y se empeñó en no cerrar la economía bajo ninguna circunstancia. Brasil fue uno de los países más afectados del mundo. El malestar social hacia el presidente no se hizo esperar:

Bolsonaro ha negado la importancia de la crisis sanitaria minimizando los riesgos generados por la COVID-19 e invitando a la población a continuar desarrollando sus actividades cotidianas en completa normalidad, sin tener en cuenta acciones mínimas de prevención del contagio y actuando en contra de las recomendaciones de la OMS. Bolsonaro se mostró infinitamente más preocupado con el mantenimiento de los empleos y con el estado de la economía que con las muertes y la necesidad de aislamiento social, partiendo de la falsa percepción de un conflicto salud X economía (Fernández y Dantas, 2020: 70).

Los gobernadores de algunos estados, como São Paulo, hicieron contrapeso, actuaron con apego a las recomendaciones de la OMS y los parámetros médicos y científicos. Sin embargo, la falta de coordinación, el enfrentamiento con un gobierno federal incapaz y contradictorio, y un presidente dedicado a deslegitimar las decisiones de los gobiernos subnacionales no dejaron de ser problemas relevantes (Fernández y Dantas, 2020: 68).

Otro contrapeso fue el Congreso. Con este gobierno desapareció la estrategia del presidencialismo de coalición: a Bolsonaro no le interesó, no pudo o no quiso formar una alianza con el Legislativo (Fernández y Dantas, 2020: 67). Eso tuvo también su parte positiva, porque el Congreso pudo tomar decisiones con mayor autonomía. Entre las estrategias que destacaron, está el paquete de ayuda de 600 reales, en 2020, que disminuyó al año siguiente, que redujo la pobreza extrema de manera significativa. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Brasil fue uno de los países de la región que más recursos destinó para ayudar a los más pobres a enfrentar la pandemia: 8% del PIB, mientras en México sólo fue 0.7% (*BBC News Mundo*, 2021). Gracias a esta medida, Bolsonaro recuperó puntos en la aprobación de su gobierno.

México fue uno de los países en los que más aumentó el índice de pobreza, de 10.6% a 18.3% (Coneval, 2020), y Brasil en donde más bajó, de 5.5% a 1.4% (*BBC News Mundo*, 2021). La paradoja fue evidente: un presidente negacionista tuvo la fortuna de contar con un Congreso que decidió emplear recursos en un bono de emergencia que, al final de cuentas, le ayudó a subir su popularidad.

En Argentina, en un inicio, hubo un gran consenso acerca de las políticas de salud implementadas por el entonces recién llegado presidente Fernández:

[Fue] uno de los países reconocidos a nivel global por haber dado una respuesta a la gestión de la pandemia rápida e integral. Muy tempranamente implementó una cuarentena nacional obligatoria, cerrando fronteras y aprobando diversos paquetes de políticas económicas, de infraestructura, seguridad, educativas y asistenciales dirigidas a trabajadoras y trabajadores de bajos ingresos, sector informal, empresas, y asistencia de niños, niñas y adolescentes (Goyburu, 2020: 27).

Después de años de polarización, conocida como la "grieta", se logró un consenso amplio en torno al presidente, aunque la confrontación reapareció después de un breve periodo. A diferencia de Brasil, que fue un caos, o de México, que no dejó la polarización, aquí sí hubo un acuerdo en las primeras etapas de la pandemia.

La prolongación de la emergencia provocó un clima de nueva confrontación, llamada la "nueva grieta". Los dilemas aparecieron en dos sentidos: la polémica entre economía y salud, y entre Buenos Aires y el resto de las provincias. La gestión de la crisis estuvo a cargo del gobierno federal, "en coordinación con los poderes ejecutivos provinciales e intendentes. Todas las medidas tomadas al respecto fueron a través de decretos de necesidad y urgencia y resoluciones ministeriales" (Goyburu, 2020: 34). Este caso es un ejemplo de modelo híbrido.

Con los DNU, la presidencia de Fernández decidió el cierre de fronteras y el aislamiento social preventivo y obligatorio. El discurso oficial llamó a tener un "país unido" para enfrentar la emergencia y luchar contra las consecuencias. En el segundo año de la pandemia se anunció la escasez de vacunas, pues sólo se había obtenido 6% de lo que el país había contratado, a lo que se sumaron los peligros de las mutaciones de la COVID-19 y la recuperación económica. El mismo Fernández recomendó no viajar al exterior porque las fronteras seguirían cerradas y las medidas de protección vigentes.

Chile pasó muy rápido por las etapas de contagio y llegó a la llamada fase de catástrofe, que llevó al gobierno de Piñera a establecer el toque de queda para obligar a la cuarentena. El estado de excepción se estableció por 90 días en todo el país y estuvo a cargo de las fuerzas armadas. El discurso presidencial llamó a la unidad y la colaboración. El presidente hizo una especie de catálogo de invitaciones: "unidad y no división, liderazgo y no dispersión, colaboración y no enfrentamiento, generosidad y no egoísmos, responsabilidad y no improvisaciones, tranquilidad y disciplina" (24 Horas-TVN Chile, 2020).

Durante la pandemia, Chile atravesó por varias fases de su proceso para la elaboración de una nueva constitución y la elección presidencial. En esos dos años, se registraron 42 000 fallecimientos por la pandemia en su territorio. De forma central, la COVID-19 se interpuso en la dinámica

chilena, incluso el referéndum de inicio del proceso se pospuso de marzo a octubre de 2020. En las primeras fases pandemia, la estrategia de su política pública "puede describirse como de dosificación de la cantidad de contagios a lo largo del tiempo y fortalecimiento de la capacidad de atención hospitalaria a los contagios, intentando reducir lo más posible el costo de la paralización de las actividades económicas (Delamaza, 2020: 86). A medida que avanzó la crisis sanitaria, las posturas políticas se decantaron y volvió a crecer el malestar social expresado durante el estallido, pero no tuvo manifestaciones masivas.

Muy temprano se llegó a la conclusión de que la presidencia perdió el protagonismo que tuvo al inicio y la iniciativa pasó a otros actores, como el Congreso, las organizaciones sindicales y empresariales. La tensión entre la atención a la pandemia y el cuidado de la economía no desapareció durante toda la crisis. El Congreso tomó algunas decisiones para implementar medidas económicas de emergencia, pero el Ejecutivo reclamó que ésas eran sus facultades lo cual generó varios litigios entre poderes:

Chile pudo haber enfrentado la COVID-19 con mejores resultados. Tenía una infraestructura de salud más amplia y sólida que otros países de la región y recursos públicos más abundantes, producto de una disciplina fiscal sostenida por décadas [...] tardó en implementar medidas sanitarias radicales, y cuando lo hizo, estas ya no tuvieron efecto suficiente. Creo que la causa principal es la aplicación de una estrategia que privilegió el no dañar la actividad económica [...]. Ello en un contexto de debilidad del poder ejecutivo, donde era crítico obtener un grado amplio de articulación social, que hubiese permitido movilizar mejor las capacidades de la atención primaria descentralizada y obtener la adhesión de una población que masivamente se había manifestado en contra del gobierno, pero también en contra del modelo económico y social que este promueve y defiende (Delamaza, 2020: 94).

Unos días antes de terminar su mandato, el 3 de marzo de 2020, Piñera hizo un acto en el Palacio de La Moneda para dar las gracias a todos los sectores que lucharon contra la pandemia. En esta ceremonia de despedida del poder, el presidente citó algunas cifras: 30 millones de pruebas de reacción en cadena de la polimerasa (PCR, por sus siglas en inglés) realizadas y 48 millones de vacunas aplicadas. Cuando Boric llegó al poder, el 11 de

marzo de 2020, en su discurso inaugural mencionó que continuaría con la "exitosa estrategia de vacunación del gobierno pasado" y que atendería también la salud mental.

4.4 Breve balance

En el estudio de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard se plantean algunas falacias y errores que tuvieron lugar en estos países. ¿Hay que seguir el manual para enfrentar una crisis de salud? ¿La política pasa a segundo plano en las crisis de salud? ¿Los modelos para medir el éxito y el fracaso de las políticas pueden ser "definidos y medidos objetivamente"? ¿Los expertos posibilitan a los políticos elegir las mejores políticas? Se sabe que los datos cambian, que hay factores culturales que no se toman en cuenta, que el conocimiento está sujeto a interpretaciones y que las percepciones dependen de los indicadores (Jasanoff *et al.*, 2021).

Las condiciones en las que la pandemia impactó estos países se agudizaron con la crisis. La COVID-19 agravó divisiones, la desconfianza en el gobierno y los enfrentamientos entre grupos, sectores y gobiernos. En contraste, en las sociedades de consenso, la ciudadanía pudo dejar de lado sus diferencias temporalmente y apoyar el bien colectivo. En este sentido, las diferencias internas en México y Brasil se sumaron a la polarización que estaba presente desde antes de la pandemia. Argentina tuvo una primera etapa de consenso y luego reaparecieron los intereses y las pugnas de su grieta, en medio del recrudecimiento de la crisis económica de la que el país no ha salido. En Chile, los primeros años de la pandemia pasaron bajo el mandato de un gobierno muy cuestionado y con un proceso social y político que se puso entre paréntesis.

La pandemia despertó la inquietud de hacer mediciones y comparaciones, pero hay que tomar en cuenta que estos ejercicios están llenos de valores y muchas veces se olvidan de tomar en cuenta las condiciones del contexto. Lo que encontramos con frecuencia, quizá más en espacios polarizados que en los de consenso, es que las mediciones suelen estar cargadas de contradicciones y que hay voces diversas entre los expertos. En México, las diferencias circularon por redes sociales y medios de comunicación, y se formaron dos grandes bloques: el de los expertos de los gobiernos an-

teriores y el de las autoridades de salud. Además, en diversas ocasiones AMLO manifestó opiniones y actitudes ambiguas u opuestas a las de los altos funcionarios de salud —como no usar mascarilla, demorar el cierre—, que restaron claridad a la dirección que se tomaría al inicio de la pandemia.

En Brasil, Bolsonaro se manifestó contra sus ministros de salud, los gobernadores, la OMS y todo aquello que no coincidiera con sus criterios prejuiciosos y sus actitudes negacionistas. En Argentina y Chile, los liderazgos presidenciales siguieron más o menos al pie de la letra el manual de los especialistas de la salud y los organismos internacionales de salud.

En las crisis, como una pandemia, las mediciones y comparaciones suelen estar sujetas a interpretación y es difícil encontrar una voz única. La confianza en la ciencia y en las políticas que se ponen en operación suelen relacionarse con la confianza en el gobierno. En México casi todas las decisiones que se tomaron para enfrentar la emergencia fueron motivo de polémica e interpretaciones encontradas: cuándo y qué cerrar, cuándo y cómo abrir, cuándo usar o no mascarilla, confinar de manera vertical y obligatoria, o dejar a las personas salir a la calle, o no. En Brasil fue evidente que la posición de Bolsonaro, inspirada en la de Trump, era no cerrar, no afectar los negocios y la economía. Argentina y Chile impusieron medidas de cierre y cuarentena de acuerdo con las recomendaciones internacionales. En Argentina se impuso el consenso inicial y en Chile se adoptaron medidas en un doble sentido, para cuidar tanto la salud como la economía, lo cual generó tensiones y conflictos que tuvieron resultados no tan positivos para la salud, a pesar de que se consideraba que ese país podía haber librado la pandemia de mejor manera.

En un estudio comparativo sobre América Latina, Salvador Martí i Puig y Manuel Alcántara Sáez (2020) establecen un criterio de análisis interesante que enriquece el estudio de la Escuela de Gobierno de Harvard. Plantean dos condiciones de tipo contextual y estructural, como las capacidades estatales, las infraestructuras y los niveles de informalidad laboral, y por otra parte, condiciones más coyunturales, como el tipo de liderazgo, las respuestas de política pública y de salud. Los números que sostienen esas capacidades estatales están en los ingresos fiscales como porcentaje del PIB. Vemos que Argentina y Brasil —28.8 y 33.1%— tuvieron más recursos que Chile y México —21.1 y 16.1%— que tienen una recaudación mucho más

baja. El gasto público en sanidad como porcentaje del PIB acerca a Argentina, que gasta 6.8%, con México, que destina 5.9%, y a Brasil, con 8.9%, y Chile, con 8.1%. La otra variable importante es el nivel de informalidad laboral: México está en primer sitio con 53.4% —algunas referencias lo ubican en entre 56 y 57%—, y se iguala con Argentina, con 42.2%; Brasil, con 46%, y Chile, con 40.4% (Martí y Alcántara, 2020: 372-374).

Otro de los señalamientos de este estudio es la referencia al contexto denominado epistémico, en el que se mezclaron explicaciones incompletas, predicciones fallidas y decisiones contradictorias. A esto se suman las confrontaciones en la jerarquización de prioridades de salud y economía. Poco duraron los consensos que emitieron los ejecutivos en torno a la unidad nacional y la solidaridad; más allá de estas convocatorias se observa que en estos cuatro países hubo muchas similitudes y pequeñas diferencias en los tiempos y los ciclos. Queda claro que resultaba mejor enfrentar la pandemia con todas las capacidades estatales, como en Argentina y Chile, que restarle importancia, como en Brasil, o establecer un discurso ambiguo, como en México.

De cualquier forma, las cifras de fallecimientos por COVID-19 son muy altas en América Latina. En la estadística de muertes por cada 100 000 habitantes, en el primer lugar está Perú, con 657.49; luego Brasil, con 323.19; Chile, con 320.91; Argentina, con 287.54, y México, con 258.41. En términos absolutos, la cantidad de decesos queda de la siguiente forma: Brasil, 686 963; México, 330 233; Argentina, 129 958; Chile, 61 350 (JHU-CRC, 2020-2023b). Sin embargo, con el criterio de exceso de defunciones, por ejemplo, México casi duplica los fallecimientos, que se elevan hasta 652 828. Esta cifra es real, porque la oficial está lejos de ser cierta (Gobierno de México-Coronavirus, s. f.).

La pregunta que sigue sin respuesta contundente es: ¿por qué los países que con capacidades estatales diferentes o que aplicaron otras políticas obtuvieron resultados similares? Tal vez es necesario hacer un balance de las variables para entender su peso: por un lado, las que se refieren al sistema político y el tipo de liderazgo, y por el otro, las estructurales sobre las

fortalezas y debilidades económicas.[152] Quizá así podamos acercarnos con más precisión a las condiciones democráticas y los tipos de presidencialismo frente a una tragedia como la pandemia de COVID-19.

4.5 Presidencialismos, populismo y polarización

El libro de Moisés Naím, *La revancha de los poderosos* (2022), es un esfuerzo por entender qué pasa con el poder en las democracias actuales. Hay estrategias y liderazgos de un nuevo clima político que atacan y destruyen las democracias liberales, pero no como en el pasado con golpes de Estado, sino mediante mecanismos internos de rompimiento de la legalidad, multiplicación de seguidores, debilitamiento de los contrapesos y concentración del poder.

Mucho se ha escrito sobre populismo, un fenómeno que generará cada vez más literatura. La originalidad de la obra de Naím es colocar este problema junto a otras dos expresiones, polarización y posverdad, que forman un triángulo peligroso para la política democrática, como una pandemia compuesta por tres virus. Ningún país democrático está a salvo de esta infección. Para ejemplificar estos liderazgos, Naím analiza las administraciones de espectro amplio de líderes, diferentes y parecidos: Silvio Berlusconi y Hugo Chávez, Trump y Rodrigo Duterte, Viktor Orban y Bolsonaro. Las ideologías, los niveles de desarrollo y la fortaleza institucional pasan a un segundo plano porque las claves de la política se ubican en las tres P que corroen a las democracias, las amenazan y las debilitan desde adentro: "no solo está en juego la posibilidad de que la democracia prospere en el siglo XXI, sino incluso su propia supervivencia como sistema de gobierno predominante" (Naím, 2022: 6-7).

El autor analiza un conjunto de estrategias de estos gobiernos no para llegar a un modelo uniforme y perfecto, sino como un repertorio identificable de claves de poder populista reconocibles en diferentes grados: la oposición entre el "pueblo" y las élites, la criminalización de los adversarios, los enemigos externos, la militarización, el "desmoronamiento de las fronteras

152. Sin importar las ideologías políticas de los gobiernos, Brasil y Argentina fueron más capaces de proteger a sus trabajadores representados en sindicatos, a diferencia de Chile y México. *, en este volumen, examinan la emergencia sanitaria desde la perspectiva laboral y la clara división en la capacidad de protección entre los países con estructuras sindicales fuertes o débiles.

nacionales", el "desprecio a los expertos", los ataque a los medios de comunicación, la "erosión del sistema de pesos y contrapesos" y el "mesianismo".

La complejidad que desatan las identidades y las singularidades nos ha llevado a modificar los niveles de tolerancia y propiciar climas de convivencia cada vez más polarizados, con sociedades más divididas y confrontadas. Los adversarios se han tornado enemigos y las posiciones extremas del espectro político, izquierdas y derechas, se han poblado. Poco a poco, el centro —en todas sus narrativas— ha perdido valor y se ha vaciado. No es un fenómeno propiamente nuevo, pero provoca que las viejas ideologías, que ya se habían descolorido y desinflado, se nutran hoy de consignas y seguimientos que, según Naím, hacen de la vida política un espectáculo lleno de fanáticos, como en la música y el deporte.

El tercer ingrediente apunta hacia la posverdad —*post-truth*, declarada la palabra del año en 2016 por *The Oxford Dictionaries*—. Este término, relativamente nuevo, no es la mentira tradicional de los políticos y autócratas. Siempre hemos visto actores políticos que mienten, pero ahora el objetivo "no es que se acepten las mentiras como verdades, sino enturbiar las aguas hasta hacer que sea difícil distinguir la diferencia entre la verdad y la falsedad" (Naím, 2022: 14).

Los antídotos frente a las tres P apuntan hacia dos elementos: la fortaleza de la libertad de expresión en la democracia liberal —como una forma enfrentar los ataques del poder a la prensa y las distorsiones desmedidas de las redes sociales que cada día tienen más peso e importancia— y los contrapesos entre los poderes, la urgencia de contar con un sistema judicial independiente y efectivo, así como con un balance entre oposición y gobierno en el poder legislativo, porque los partidos dominantes se vuelven simples correas de transmisión de los ejecutivos en los sistemas presidenciales. Cualquier parecido actual con las tres P en México, Brasil Argentina y Chile no es mera coincidencia. Los cambios de régimen en los últimos años muestran cómo han evolucionado los sistemas presidencialistas que analizamos

Con la anatomía sobre populismo de Pierre Rosanvallon (2020) se caracteriza el tipo de democracia populista que se ha generado en México y el autoritarismo militarista de Brasil con Bolsonaro. La democracia en los países que estudiamos ha atravesado cambios, confrontaciones y golpes

que han modificado su perfil de manera importante en los últimos años. No es posible establecer un tejido uniforme ni establecer el mismo patrón para los cuatro porque sus experiencias han sido diversas y han sucedido en momentos distintos, desde el golpe legislativo a la presidenta Rousseff, pasando por el estallido social en Chile, el regreso de una amplia coalición peronista en Argentina, hasta las elecciones de 2018 en México y el gobierno de la 4T. En cada experiencia existen dinámicas políticas y sociales singulares, agendas de cambio o retroceso, y actores que han marcado nuevos y viejos liderazgos.

En el conjunto se ha dibujado un rompecabezas que se inscribe en las tendencias globales de la democracia, que nos lleva a establecer dos ejes esenciales para explicar estos procesos. En primer lugar, los populismos, una forma política que ha adquirido preeminencia, con expresiones tanto diversas como similares, que han dado rostro a gobiernos y tradiciones partidistas muy diferentes:

La concepción populista de la democracia presenta sobre esta base tres características. Quiere privilegiar ante todo la democracia directa, llamando especialmente a multiplicar los referéndums de iniciativa popular; defiende luego proyectos de una democracia polarizada al denunciar el carácter no democrático de las autoridades no elegidas y de los tribunales constitucionales. Exalta por último, y aquí está el punto nodal, una concepción inmediata y espontánea de la expresión popular (Rosanvallon, 2020: 42).

Muchas características perfilan las políticas populistas: el culto a la personalidad, un desprecio al Estado derecho, la representación del "pueblo" como una unidad identificable y homogénea, el enfrentamiento con las élites y las políticas nacionalistas, entre otras. Este fenómeno complejo ha crecido y hoy se utiliza como una identificación negativa para descalificar a un adversario político más que para explicar una realidad. Ernesto Laclau (2005), uno de los estudiosos que más ha profundizado en su explicación, señaló que se trata de una forma de hacer política, un componente vacío

que se llena de contenido dependiendo de las condiciones específicas de un momento histórico.[153]

El otro eje, sin duda, es la mecánica política y social de los procesos de polarización, que abre preguntas diversas sobre sus alcances: ¿estamos ante fenómenos que cubren un espectro masivo o se trata de espacios reducidos de élites? ¿Predominan los problemas estructurales de tipo económico y derivados de la globalización, o se trata de perspectivas de corte cultural y moral, o de ambas? La polarización obedece a múltiples procesos sociales, simplifica las visiones sobre los problemas, los reduce a dos opciones, blanco o negro, y expresa el malestar social ligado a una segmentación binaria (Gené y Perelmiter, 2022).

Los dos ejes conducen a un factor común: la deriva autoritaria a la que ha llegado el campo democrático, quizá por la reivindicación para dejar de lado la democracia liberal, la que protege los derechos ciudadanos, a favor de una democracia iliberal.[154] Se analiza cómo este tipo de expresiones empezó a crecer desde finales del siglo XX y a poner en duda los valores liberales que acompañaron a la democracia durante décadas, —como las libertades de expresión y reunión, la separación de poderes, los pesos y contrapesos entre poderes— y en su lugar cobraron vigencia los nacionalismos, el combate a las libertades de expresión, el controles de los poderes y la dominación de unos sobre otros.

En estos cuatro países hubo cambios de modelo y crisis trascendentales. Brasil sufrió la embestida salvaje de una estrategia golpista que terminó en un gobierno de extrema derecha, que destruyó lo que los gobiernos del PT habían logrado en materia de bienestar. Chile vivió un importante estallido social que puso en jaque al gobierno de derecha de Piñera y terminó con un amplio consenso para construir una nueva constitución, proceso que todavía no termina. México dio un giro con la llegada de un gobierno de izquierda que ha tenido un desempeño muy polémico, que ha generado una fuerte polarización en cuatro años y ha sido tachado de populista por sus adversarios. En Argentina cambió el gobierno, pero los problemas estructurales de una economía vulnerable afloran en cada ciclo para reconstruir

153. Nadia Urbinati (2020) examina las visiones minimalistas de populismo que tienen como objetivo afinar los instrumentos de análisis y las explicaciones maximalistas, en las que ubica a Laclau, quien propone que el populismo es completamente democrático.

154. El término es de Fareed Zakaria (1997).

los enfrentamientos entre izquierdas y derechas, revestidas de populistas y tecnócratas. En todos los casos, la polarización ha sido una característica que ha prevalecido en el clima político y social.

El populismo es una visión del mundo, tiene una larga historia y se expresa de diversas formas como estrategia política. Cada día aparecen nuevos estudios que tratan de analizarlo. Cuando el populismo deja de ser un insulto y una descalificación, se puede entender como una cultura política y un proyecto de poder que hoy está presente en una gran cantidad de regímenes. No hay un solo molde porque en el mundo político actual tenemos que distinguir liderazgos como los de Jean-Luc Mélenchon, Marine Le Pen, Matteo Salvini, Nigel Paul Farage, Trump, Bolsonaro, Duterte, y por supuesto, AMLO.

Rosanvallon construye una anatomía interesante del populismo. Plantea cinco rasgos para entender lo que pasa en América Latina. El proceso electoral en varios de los países que analizamos se manifiesta en un realineamiento electoral que alteró el sistema político. Detrás de esos ajustes había desencanto, problemas graves y una necesidad de cambio. AMLO llegó al poder con la narrativa de un nuevo proyecto de país, la famosa 4T, con un gobierno unificado y un partido dominante. Bolsonaro ganó porque destruyó las opciones de centro-izquierda —Lula estaba en la cárcel y Fernando Hadad era un candidato tardío— y se apropió de un discurso contra la corrupción. Fernández fue electo porque logró una amplia coalición peronista que mostró los enormes errores del gobierno macrista. Boric alcanzó la presidencia como parte de un movimiento social que dejó fuera a los partidos de la concertación y derrotó a una candidatura de extrema derecha.

Entre los componentes del populismo está el referente de pueblo. De acuerdo con Laclau (2015), es un vacío que se llena de sentido, que no tiene modelos preestablecidos porque es una forma de hacer política. Uno de los principales instrumentos del discurso populista es el pueblo como una unidad, que se opone a otros significados negativos, "nosotros contra ellos", que pueden ser los "conservadores" o los "neoliberales".

Un segundo elemento se compone de al menos tres características: 1) es directo, alude a la valoración de la democracia participativa, el referéndum y la consulta popular; 2) es inmediato, se opone a una democracia interna

con debates, consensos y estructura, y 3) se desarrolla mediante una fuerte polarización. Sabemos que la democracia representativa y la participativa son partes de una misma construcción política, dividirlas es regresar a un viejo debate que ha costado mucho superar (Rosanvallon, 2020: 42).

El tercer factor es un líder que se encarga de construir una "voluntad colectiva a partir de demandas heterogéneas" (Mouffe, citado en Rosanvallon, 2020: 34). En cuarto lugar está el nacionalismo, con expresiones que pueden ir desde el proteccionismo económico hasta la exaltación de valores patrios y personajes históricos. Se trata de un régimen de "pasiones y emociones" que derivan en una variedad de posibilidades para la acción, para tener un sentido de ubicación social y una visión del mundo.

Hay otras miradas que ayudan a situar el populismo. Se trata de un fenómeno complejo y contradictorio, como señala Maristella Svampa, porque pone en tensión dos factores de la legitimidad, una parte democrática y otra autoritaria. Existen críticas importantes al comportamiento populista por su capacidad de antagonizar y dicotomizar el espacio público. En este sentido, resalta su "persistencia/actualización de sus rasgos autoritarios, la consolidación de liderazgos plebiscitarios y caudillistas, potenciados por el hiperpresidencialismo dominante, el no respeto a la división de poderes del Estado, la utilización clientelar del aparato del Estado" (Svampa, 2016: 455).

Los "procesos de polarización implicaron una reactualización de la matriz populista" (Svampa, 2016: 453), al mismo tiempo, estas variables pusieron en debate el crecimiento de los rasgos que caracterizan el hiperpresidencialismo. La polémica surgió porque hay autores que niegan esta característica que afirma la parte de las debilidades, de presidencias que no terminan su periodo o de gobiernos divididos en los que el Ejecutivo no puede sacar adelante su agenda legislativa por falta de una mayoría parlamentaria. Por otra parte, algunas experiencias en los países que trabajamos muestran características que refuerzan la idea de un hiperpresidencialismo, que se ha emparentado con las democracias iliberales u otras categorías, como la de autoritarismo competitivo. En suma, muchas democracias han perdido el carácter liberal, con instituciones que garantizan libertades y derechos, y se ha debilitado el sistema de pesos y contrapesos.

4.6 México: del presidencialismo de minoría a un nuevo partido dominante

A partir de 2018, México transitó de un presidencialismo minoritario, con gobiernos divididos y sin mayorías legislativas, a tener un mandatario de un nuevo partido dominante. El presidente logró generar un gobierno con mayoría constitucional en la primera etapa de su sexenio y con mayoría absoluta en la segunda.

¿Por qué los presidentes con rasgos populistas y polarizadores mantienen una alta popularidad y gran aprobación? Para dar una primera respuesta a la pregunta retomo un trabajo de Rodrigo Castro Cornejo, publicado en Nexos, el 24 de mayo de 2022, en el que se revisan varias encuestas que apuntan hacia la brecha entre aprobación presidencial y desaprobación de políticas. Es interesante que los niveles de aprobación de AMLO en su cuarto año de gobierno son similares a los de sus antecesores, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, con la excepción de Enrique Peña Nieto, cuya aprobación se desplomó en los primeros años de su sexenio.

Castro Cornejo demuestra que la explicación de esta diferencia no está en una ciudadanía mejor informada que analiza las políticas públicas, que en realidad es una minoría; tampoco en las diferencias ideológicas entre izquierdas y derechas ni en la variable de la identidad partidista que sale de la confrontación entre la coalición gobernante que encabezan Morena y la oposición. El autor señala que las bases de apoyo del partido gobernante evalúan de mejor forma el desempeño del presidente que la oposición, pero tampoco es la respuesta. Después de un análisis estadístico de regresión, el factor que explica la brecha entre la aprobación al presidente y la no aprobación a sus políticas en materia de inseguridad, salud o educación es una "polarización afectiva".

Hay que salir del cuadro que apunta a la personalidad del presidente, el líder, por lo regular clasificado como una persona a la que le gusta la confrontación y crear polaridad a diario en las conferencias de prensa matutinas que da de lunes a viernes en el Palacio Nacional. Para esta revisión pondremos a prueba una hipótesis: se han escrito ríos de tinta para indignarse o extrañarse de por qué AMLO se comporta como el líder de oposición que fue durante años en lugar de asumir su papel como presiden-

te. Considero que las razones se orientan hacia la brecha entre las grandes promesas de cambio y de transformación del país frente a los resultados no del todo positivos de las políticas públicas que ha implementado su gobierno. Escribo esto cuando falta poco menos de dos años para que concluya el sexenio. A esta altura, los gobiernos suelen cerrar sus proyectos, terminar sus obras —asunto en el que AMLO sí está empeñado— y preparar la sucesión presidencial, tema al que sí presta atención.[155] La brecha entre aceptación y resultados se explicar por una polarización afectiva, como dice Castro Cornejo, y la polarización es una estrategia de defensa frente a los pobres resultados de la 4T. Sin duda, hacia el final de la administración, veremos una polarización más radical como estrategia central.

En este proceso político-electoral resulta ilustrativo recordar a Antonio Gramsci (1975). Algunos de sus conceptos muestran que hay dos bloques en pugna que se disputan la hegemonía en el país. El presidente ha establecido una dirección intelectual y ha mantenido la unidad en amplios sectores de la ciudadanía. Al parecer, el bloque opositor no ha logrado establecer una contrahegemonía.

En 2018, México volvió al régimen de partido dominante y gobierno unificado. En 2021, con las elecciones intermedias, las oposiciones se reconfiguraron en una coalición para enfrentar al poderoso partido gobernante. Los dos bloques en pugna utilizan el recurso del "regreso al pasado" para descalificar al adversario. La 4T califica a sus contrincantes de conservadores porque quieren regresar al pasado inmediato, al neoliberalismo. El bloque opositor afirma que AMLO nos está llevando a la década de 1970. Se cruzan numerosos adjetivos para explicar, supuestamente, qué pasa en México. Por un lado, escuchamos que hay "autoritarismo presidencial", que AMLO es un "populista de libro de texto" y genera una "destrucción institucional", "ataca a la democracia" y genera una "militarización del país". Por el

155. La seguridad pública no ha mejorado y la situación de violencia sigue siendo grave. La cifra de asesinatos dolosos no ha descendido de forma importante, el país permanece en la parte alta de la curva. En el sistema de salud no ha podido levantar cabeza entre varios proyectos: cierre del Seguro Popular, creación del Instituto de Salud para el Bienestar y ahora el programa IMSS-Bienestar, además, de la "tragedia del desabasto" de medicamentos (Tello, 2022). La economía no crece y la inflación sigue alta. La relación entre los legisladores del partido gobernante y las oposiciones es cada día más tirante. Todo apunta a que se verá una intensa y descarnada lucha por el poder en el escenario político de la sucesión presidencial, en los próximos años. Malas noticias para un país con tanta necesidad de resolver sus graves problemas nacionales.

otro, se dice que los opositores defienden un "conservadurismo neoliberal", que son "adversarios hipócritas, conservadores, corruptos, cretinos".

Los proyectos en pugna se pueden visualizar como el Pacto por México, impulsado por el PRI, el PAN y el PRD,[156] y el que encabezan Morena y la 4T. El primero derivó en una serie de cambios constitucionales, algunos progresistas, pero muy limitados por las leyes secundarias. El arreglo reforzó el modo de operar de esa clase política: una partidocracia sin contrapesos reales. La coalición gobernante que respalda la 4T quiere que regrese el Estado con soberanía alimentaria y energética, y redistribución presupuestal envuelta en una política de austeridad severa.

Una buena cantidad de decisiones, gestos y acciones de este gobierno se puede leer a partir de la figura del hiperpresidencialismo. La presidencia ha tensionado las relaciones, los controles horizontales y verticales, y los contrapesos con otros poderes para establecer un ejercicio altamente personalista, muy jerárquico y centrado en la toma de decisiones. AMLO es un mandatario con altos niveles de aceptación y legitimidad, pero desde el inicio de su sexenio ha decidido distanciarse de las reglas de la operación legal y técnica que implican las obras públicas en materia de transparencia e impacto ambiental.

Dos de los temas más polémicos del gobierno de AMLO son la militarización del país y la seguridad pública. Desde hace décadas, las fuerzas armadas de México son un aparato neutral que ha permanecido al margen de la vida política. A partir de 2000, con la alternancia presidencial, las fuerzas armadas han tenido una relación profesional con los gobiernos. Sin embargo, con AMLO las condiciones han cambiado. En una ceremonia conmemorativa del aniversario del inicio de la Revolución mexicana, el orador principal fue el secretario de la Defensa Nacional, Luis Cresencio Sandoval González, que dijo: "como mexicanos es necesario estar unidos en el proyecto de nación que está en marcha" [157]. La frase generó un debate acalorado porque puso en cuestión la supuesta neutralidad del ejército

156. Entre 2012 y 2014, los principales partidos de oposición y el gobierno del PRI encabezado por Peña Nieto hicieron un acuerdo para sacar adelante varias reformas constitucionales que no habían logrado tener mayoría. Entre las más importantes están una reforma educativa, una energética, una electoral y otra de telecomunicaciones. La 4T ha desmantelado buena parte de ellas.

157. https://aristeguinoticias.com/2011/mexico/la-4t-esta-haciendo-realidad-el-sueno-de-justicia-con-el-que-nacio-la-revolucion-amlo/

frente al poder civil. Las alarmas se encienden si se consideran las 246 funciones que hace diez años se les asignaron a los militares que antes eran de dominio civil (CIDE-PPD, 2023). ¿Cuál es la dimensión del proceso de militarización en México?

El gobierno de AMLO creó la Guardia Nacional en 2019, una reforma que se votó de forma casi unánime en el Congreso. Se estableció que la corporación estaría bajo el mando civil y que hasta 2024 las fuerzas armadas podrían intervenir en tareas de seguridad. Sin embargo, el PRI, viejo partido gobernante que ahora está en la oposición en condiciones de minoría, presentó en 2022 una iniciativa para demorar la presencia militar hasta 2028. La Guardia Nacional se adhirió a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y así desapareció su perfil de obediencia a un mando civil. El proceso fue muy polémico y accidentado.

La militarización del país es una realidad compleja que define el presente y el futuro de México. Julio Ríos Figueroa establece un supuesto: los estados modernos y democráticos necesitan tener fuerzas armadas con capacidad "para proporcionar seguridad ante las amenazas externas y para garantizar la paz interna" (2019). Frente a esa necesidad hay una condición básica: que las fuerzas armadas se subordinen al mando civil y rindan cuentas como cualquier actor en una democracia. El autor plantea al menos tres asuntos que generan tensión e incertidumbre: las consecuencias legales, los límites a las excepciones y el seguimiento de reglas y principios.[158]

Una de las preocupaciones de la sociedad civil es el límite del poder militar, que se traduce en la idoneidad de estas fuerzas para enfrentar el problema de la seguridad pública. Ríos Figueroa (2019) establece una diferencia de criterio legal para entender, por ejemplo, si en los enfrentamientos con el crimen se habla de homicidios o muertes en combate, el famoso poder de fuego y cómo se regula. El país se encuentra en una situación de inseguridad muy alta. La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, aplicada en el tercer trimestre de 2022, señala que 64.4% de la población de 18 años en adelante considera inseguro vivir en su ciudad, es decir, casi siete de cada diez mexicanos (INEGI, 2022a). Los militares en las calles no han

158. En abril de 2023, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó el traslado de la Guardia Nacional a la Sedena con ocho votos contra tres.

logrado proporcionar mayor seguridad. Según esta medición, hay varias ciudades en estado crítico, como Fresnillo, Irapuato, Naucalpan de Juárez, Zacatecas, Ciudad Obregón y Colima.

El otro motivo de desasosiego apunta hacia los límites. El emblemático caso de Ayotzinapa ha sido un laboratorio que muestra, según los informes, desde los abusos del poder militar coludido con el crimen hasta el resultado de un opaco mercado de órdenes de aprehensión para juzgar a los militares responsables de la masacre.[159] Este ejemplo exhibe cómo se imparte justicia en México, con un sistema muy débil sometido a todo tipo de presiones y arreglos políticos. El tema es la dificultad de discernir qué se juzga en el fuero militar y qué en el fuero civil.

Entre las mayores preocupaciones sobre la militarización está la rendición de cuentas. En México estamos lejos de tener un poder militar realmente subordinado al poder civil, que rinda cuentas de forma satisfactoria.

En tiempos electorales se contrastan y se polarizan las posiciones para alcanzar un sistema democrático. Hoy, en apariencia, estamos ante dos posturas: la del gobierno representada por el presidente que considera la democracia como el "poder del pueblo", y la de los opositores que lo acusan de dañar la democracia por ser populista —término utilizado más que para explicar— y concentrar un exceso de poder.

La polarización social en México retoma cualquier acontecimiento para profundizar lo que en Argentina llaman "la grieta", es decir, la división que genera el enfrentamiento de dos proyectos de país. La dinámica es la misma. AMLO tiene una visión extraña de la democracia y genera malestar que diga que "es el poder del pueblo" y que en las formas para lograrla sea completamente flexible y heterodoxo. El presidente suele poner por delante de la legalidad los "objetivos superiores": las reglas estorban, lo importante son los fines. Si las reglas apoyan el proyecto, son bienvenidas; si representan algún obstáculo, entonces hay litigio. Ésta es una de las razones de nuestra grieta.

159. Después de la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos en Ayotzinapa, Guerrero, encontrar la verdad de los hechos y hacer justicia ha sido un largo maratón. El expediente fue calificado por el gobierno de AMLO como un crimen de Estado, pero las investigaciones y consignaciones de los responsables sigue en litigio, como una muestra de las resistencias y múltiples deficiencias de un sistema de justicia débil.

La 4T trata de construir una nueva hegemonía, otra dirección intelectual y moral de la sociedad, en el sentido que describió Gramsci en la década de 1920. En una perspectiva más amplia, de 2018 a la fecha, se entiende que el voto masivo de esa elección presidencial se ejerció, entre otras razones, por el cansancio y la acumulación de problemas en un nudo de corrupción, impunidad, desigualdad y violencia. El combate a la corrupción se convirtió en el eje del discurso político y los argumentos se concretaron en quitarle al Estado las amarras que lo tenían capturado, desde el crimen organizado hasta las grandes empresas concesionarias de bienes y servicios. Sonaba bien, acorde con las ofertas de campaña. La oposición había entregado recursos y privatizado áreas importantes del país. Durante décadas, la corrupción había sido el combustible que alimentaba una maquinaria estatal ineficiente, pero que repartía bienes y dinero público.

Todos los días, el presidente libra una batalla simbólica. Su estrategia es la fórmula clásica de poner por delante sus argumentos para decirle a sus bases de apoyo que hay un gobierno diferente, que el mundo se divide entre ellos y nosotros —como en el siglo XIX entre liberales juaristas y conservadores—, que hay un nuevo presente porque el neoliberalismo —lo que sea que eso signifique— y la corrupción de los gobiernos anteriores se acabaron, todo lo que se resiste a cambiar es conservador y quienes no quieren la transformación son neoliberales. Este simplismo no se apoya en la realidad. Cambian los casos, las instituciones y los sujetos, pero la operación ideológica es similar. En muchas ocasiones el discurso es performativo, con acciones concretas; en otros, el ataque sólo queda para el reservorio ideológico.

La descalificación se ha dirigido contra la sociedad civil, las clases medias, los académicos, las organizaciones no gubernamentales, etcétera. Hay dosis de verdad porque la eficacia ideológica necesita factores reales, no todo es imaginación, pero también hay deformaciones y acusaciones falsas. El acento generalizador del discurso es el mecanismo ideológico preferido de AMLO, no hay lugar para los matices ni para el análisis: se eliminaron las estancias infantiles, pero no hubo disposición para limpiar la corrupción, sólo se suprimieron y el recurso se otorgó de forma directa; desaparecieron los fideicomisos del sector público, no se regularon, sólo se cortaron de raíz. No hay matices, se señala, se estigmatiza y se descalifica, se habla

en blanco y negro. Se polariza para construir una nueva hegemonía.

Quizá una de las diferencias entre este presidente y otros de izquierda en América Latina sea que AMLO no ha podido establecer un vínculo orgánico entre desigualdad y reconocimiento. En una de sus conferencias matutinas, conocidas como "las mañaneras", planteó el problema:

"¿Qué hizo el neoliberalismo o quienes lo diseñaron para su beneficio? Una de las cosas que promovieron en el mundo para poder saquear a sus anchas fue crear o impulsar los llamados nuevos derechos. Se alentó mucho, incluso por ellos mismos, el feminismo, el ecologismo, la defensa de los derechos humanos, la protección de los animales... Muy nobles todas estas causas, muy nobles, pero el propósito era crear o impulsar, desarrollar estas causas para que no reparáramos en que estaban saqueando al mundo. Y para que la desigualdad en lo económico y social quedara fuera del centro del debate. Por eso no se hablaba de corrupción, se dejó de hablar de explotación, de opresión, de clasismo, de racismo".[160]

Nancy Fraser, una de las filósofas más importantes en la actualidad que ha trabajado este dilema, ayuda a entender frente a qué tipo de problema estamos. Admite que en los últimos años estos temas progresistas se incorporaron al discurso neoliberal, pero lo importante es entender el dilema:

La "lucha por el reconocimiento" se está convirtiendo rápidamente en la forma paradigmática del conflicto político a finales del siglo XX. Las reivindicaciones del "reconocimiento de la diferencia" estimulan las luchas de grupos que se movilizan bajo la bandera de la nacionalidad, la etnicidad, la "raza", el género y la sexualidad. En estos conflictos "postsocialistas", la identidad de grupo reemplaza al interés de clase como motivo principal de movilización política. La dominación cultural reemplaza a la explotación en tanto injusticia fundamental. Y el reconocimiento cultural reemplaza a la redistribución socioeconómica como remedio contra la injusticia y objetivo de la lucha política (Fraser, 2000).

AMLO se pelea, con algo de razón, contra la apropiación neoliberal de los nuevos movimientos sociales, ya no tan nuevos, y al mismo tiempo los descalifica como si sólo existieran en función del neoliberalismo, su enemigo ideológico. Sin embargo, el problema es más complicado. En la 4T, el presidente se ha enfrentado a esos movimientos como si sólo fueran parte del

160. https://www.youtube.com/watch?v=MhqZLApHr68

mundo de sus adversarios, lo que distorsiona por completo la realidad. De acuerdo con Fraser, las dos dimensiones, redistribución y reconocimiento, es decir, lo que tiene que ver con explotación, por una parte, y con dominación cultural, por la otra, forman parte de un mismo espacio del capitalismo y pueden unirse en función de un elemento común: la justicia. Las luchas por la igualdad y las luchas por la redistribución forman parte del mismo universo a pesar de tener narrativas que en ocasiones no se conectan. Las visiones que se quedan con sólo una parte de la ecuación, como la del presidente, omiten una parte de la realidad.

La dimensión política del dilema nos lleva al problema de la representación. Un proyecto que se dice de izquierda no puede establecer fronteras de exclusión con los movimientos sociales que demandan reconocimiento sólo porque no se alinean con la ideología del presidente. El resultado, en ese caso, es una rivalidad que profundiza el dilema y excluye partes importantes de la sociedad. Hemos visto, por ejemplo, cómo el sistema de justicia excluye a los más vulnerables porque les niega el derecho a una defensa efectiva, que es la cancelación de los derechos cívicos. En la agenda del feminismo y el ecologismo hay una exigencia de transformación contra un modelo capitalista porque fomenta injusticias y exclusiones.

En suma, mientras AMLO siga negando una parte del dilema vinculada al género, la sexualidad, el medio ambiente, etcétera, estará cada vez más lejos de amplios sectores sociales que también padecen injusticias culturales —reconocimiento— y son tan importantes como las injusticas económicas —redistribución—.

En el libro *Cómo mueren las democracias*, Steven Levitsky y Daniel Ziblatt (2018) aportan un análisis útil para entender por qué y cómo se ha generado la polarización en Estados Unidos. En México se habla de que estamos muy polarizados, pues es una situación que se siente de forma cotidiana y familiar, entre amigos, en el trabajo y la escuela. Sin embargo, no hay muchas explicaciones de fondo. Por eso es necesario pasar de los humores y las personalidades de los actores políticos a las razones profundas que nos tienen en esta situación.

Este libro se ubica en el paradigma institucional y le da importancia a las reglas del juego, pero también reconoce los valores y las reglas informales que apuntan directamente hacia el paradigma de la cultura política.

En Estados Unidos hay una democracia fuerte, con instituciones robustas, reglas, contrapesos y una cultura política democrática de más dos siglos de historia. En México tenemos una democracia mucho más reciente, con reglas en cambio permanente y una cultura política democrática con poca densidad, débil. Para Levitsky y Ziblatt (2018), una democracia necesita dos reglas: la tolerancia, para aceptar al adversario, y la autocontención, como el compromiso de no usar la letra de la ley para violar su espíritu. Estas dos reglas informales se han trastocado en las últimas décadas porque han surgido el odio y el miedo que consideran al adversario como un "peligro para el país". El fenómeno Trump ha sido emblemático para entenderlo. Recordemos la campaña electoral presidencial de México en 2006, cuando el PAN usó el lema "AMLO es un peligro para México".

A partir del inicio del gobierno de la 4T la polarización ha crecido mucho, aunque era una situación que ya existía por razones estructurales. En los últimos años, las reglas de convivencia democrática se han lastimado y las identidades políticas han cambiado. Dejamos atrás al PRI como partido hegemónico y dominante, y entre 1997 y 2018 tuvimos gobiernos dividido. La violencia y el crimen organizado crecieron de manera exponencial. México se convirtió en un país muy peligroso para las mujeres y los periodistas. La pobreza y la desigualdad aumentaron. Se impuso un modelo económico exportador de inserción internacional dependiente. Los salarios se fueron al suelo. Se abandonó el campo y se poblaron múltiples cinturones urbanos. El sistema de justicia, que nunca fue muy eficiente, llegó a niveles de impunidad intolerables. La corrupción, que siempre ha existido, incrementó su magnitud y su cinismo. Al mismo tiempo, tuvimos una transición democrática, una ampliación de las libertades de expresión y manifestación. Se generó una democracia liberal, pero no hubo repercusiones para la mejor impartición de justicia ni para tener un nivel de vida más digno para las grandes mayorías, instaladas en empleos informales y precarios. Como colofón de este conjunto incompleto, surgió un sistema partidocrático alimentado por pactos de impunidad y alternancias que no cumplen las muchas promesas de sus campañas electorales. Este cuadro explica en buena medida la llegada de AMLO a la presidencia con 53% de los votos.

La agenda que ha desarrollado la 4T en estos años tiene claroscuros. Del lado luminoso está el aumento sostenido al salario mínimo, que rompe

el castigo que se impuso desde 1997 hasta 2018; la reforma laboral, que ha democratizado la vida interna de los sindicatos; la supresión de las evasiones y dispensas fiscales a las empresas de mayor tamaño, lo que ha mejorado la recaudación, y la política de racionalidad en el gasto público se ha impuesto con medidas muy estrictas de austeridad. Del lado oscuro están los salarios contractuales que han quedado por debajo de las tasas de inflación durante varios años; la política de austeridad que ha destruido capacidades del Estado necesarias para tener una función pública eficiente, y el rechazo a una reforma fiscal, que ha dejado a México entre los países con menor recaudación en América Latina, con niveles de 16%, por debajo de Brasil, Argentina, Chile y otros.

La influyente narrativa presidencial marca los temas y modula una conversación pública que se llena de mensajes de confrontación. La lista de los blancos a los que AMLO fustiga en sus mañaneras es amplia: periodistas, académicos, intelectuales, clases medias, feministas, ambientalistas, asociaciones civiles, organismos autónomos, algunas empresas españolas y a veces algunos gobiernos extranjeros. El círculo se cierra a diario con polarización, división y odios. A medida que se acerca el final del sexenio, los humores presidenciales profundizan la polarización no sólo como una estrategia defensiva frente a los exiguos resultados en materias como seguridad pública, salud o educación, sino como una preparación para que Morena asegure su triunfo en la sucesión presidencial. Con el objetivo de lograr cambios, AMLO entabla batallas con enorme confrontación y convierte a los opositores en enemigos por medio un discurso descalificador plagado de insultos. El sello característico de sus conferencias mañaneras es que debate argumentos, va directo al combate.

En *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2021) plantea una tesis interesante que puede explicar qué pasa en nuestro país. Según este informe, México está atascado en esta ecuación de difícil salida debido a tres problemas: la alta concentración del poder, la explosión de las violencias —criminal, política, social— y fallas graves en los sistemas de protección social y laboral.

Acerca de la concentración del poder, ¿qué características necesita tener la intervención pública para regular los mercados y los intereses pri-

vados? ¿Qué tan capturado se encuentra el espacio estatal por intereses y grupos de poder fácticos legales e ilegales? Uno de los debates de fondo entre la 4T y los gobiernos anteriores —neoliberales— tiene que ver con la forma de concebir el Estado. El gobierno de AMLO ha tratado de marcar distancia entre la política y la economía, una propuesta que no ha logrado sacar adelante. Aquí se ubican los esfuerzos para establecer fronteras entre autoridad y crimen, detener el robo de recursos públicos, por ejemplo, con contratos corruptos, y terminar con las condonaciones fiscales a las grandes empresas. La 4T intenta establecer un nuevo balance de fuerzas frente a la enorme concentración de poder de los mercados y las empresas en México, pero esa batalla está plagada de contradicciones. Hasta la fecha, no hay ganadores definitivos y quizá no los habrá.

Cada día se viven más experiencias de horror, historias en las que se matan civiles inocentes de forma despiadada con el objetivo de "calentar la plaza". Aumentan las regiones en las que reinan el crimen y la lucha entre cárteles, la ejecución de candidatos electorales, los feminicidios y los asesinatos múltiples. México se ha tornado más violento y cruel, y sus autoridades se ven rebasadas frente a la creciente captura territorial de las bandas y los cárteles. El laberinto de la violencia parece no tener salida en el corto plazo, a pesar de las estrategias empleadas: desde la "guerra contra el narco", la militarización y la Guardia Nacional, hasta el discurso presidencial de "abrazos, no balazos" y la atención a la juventud.[161] México está en una trampa: mayor desigualdad estimula más violencia, y más violencia genera más desigualdad. América Latina y el Caribe son la región más violenta del mundo (PNUD, 2021).

En México, la desigualdad comienza con la redistribución dispar de la riqueza que genera el sistema fiscal. La diferencia antes y después de la recaudación de impuestos, según el índice de Gini, es muy pequeña si se compara con Argentina en la región o con Europa. Sumado a un mercado laboral segmentado entre una mayoría informal y una minoría formal, se producen condiciones propicias para una gran desigualdad. En ese contexto se observan las graves consecuencias que dejó la pandemia en el país y

161. "Las estadísticas revelan que de enero a diciembre de 2021 se registraron 35 625 homicidios en México; es decir, una razón preliminar de 28 homicidios por cada 100 000 habitantes a nivel nacional. La tasa es menor a la registrada para el mismo periodo de 2020, que fue de 29" (INEGI, 2022b).

no se entiende por qué los apoyos económicos que el gobierno destinó a programas de emergencia de protección social fueron tan escasos: se calculan en 0.7% del PIB, uno de los más bajos del Grupo de los 20, según el FMI. Esto hace evidente que amplios grupos de la población no están cubiertos, porque el enfoque universal sólo se aplica en el programa para adultos mayores. Con el esquema fiscal actual, la desigualdad seguirá instalada en el país.

4.7 Brasil: del progresismo a la ultraderecha

Este país atravesó por una crisis de régimen que empezó con un golpe legislativo y terminó con la elección de un ejecutivo de ultraderecha. La administración de Bolsonaro, de 2019 a 2022, representó una grave regresión democrática. El ex presidente Lula ganó las elecciones de 2022 para gobernar el país por tercera ocasión.

Las elecciones de 2018 en Brasil se desarrollaron en un contexto trágico. Lula, puntero en las encuestas, estaba en la cárcel desde hacía varios meses acusado de actos de corrupción y en medio de un proceso judicial lleno de distorsiones políticas. El candidato de la ultraderecha, Bolsonaro, que quiso ser el Trump brasileño, fue apuñalado en un acto público de campaña. Para delinear su perfil, diremos que tiene como héroe al coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, uno de los torturadores de la dictadura.

La que fue una de las democracias más exitosas en el inicio del siglo XXI, con el triunfo del PT y Lula en 2002 y 2006, entró en una crisis política, económica y social de grandes proporciones. Como me comentó el sociólogo Sergio Costa, con el ciclo de Lula se alcanzaron de forma simultánea tres condiciones ausentes en Brasil: democracia estable, redistribución del ingreso y crecimiento económico sostenido. Después empezaron los problemas: bajaron los precios de las materias primas —*commodities*—, la economía se complicó y el gobierno de Rousseff adoptó medidas contrarias al proyecto del PT. A partir de 2013 surgieron movimientos de protesta que crecieron y no obtuvieron una respuesta oficial adecuada. En el segundo periodo gobierno de Rousseff, la coalición gobernante se descompuso rápidamente y un golpe parlamentario la sacó del poder en 2016. Con la llegada de Temer a la presidencia, con menos de 5% de aceptación, se operó

una transformación radical en el conjunto de las políticas públicas: de un capitalismo regulado y desarrollista a un abierto neoliberalismo.

El fenómeno de la antipolítica llegó a Brasil y las opciones de la ultraderecha detonaron el malestar de una ciudadanía que padecía las consecuencias de una crisis económica: poco crecimiento, escasa generación de empleo, recorte de programas de bienestar social, múltiples escándalos de corrupción de una clase política impresentable, y para rematar, inseguridad y violencia en aumento. La coyuntura era territorio fértil para un liderazgo de mano dura, antisistema y muy cercano a los grupos económicos y financieros dominantes. El candidato de ese proyecto fue Bolsonaro, el ex militar que creció en la intención del voto gracias a su papel de víctima. Cuando se prohibió la candidatura de Lula, el PT nombró como su candidato a Fernando Haddad, alcalde de São Paulo y ministro de educación en los gobiernos del PT. Desde la cárcel, Lula le pasó la estafeta con la esperanza de trasvasar los votos, lo cual no sucedió. El mapa político de las elecciones de 2018 tuvo una extraña composición ideológica. En el espectro del centro-izquierda, además del PT, estaban Ciro Gomes por el Partido Democrático Laborista, con 13% de la intención de voto, y Marina Silva por la Red de Sostenibilidad, con 11%. En el centro-derecha se ubicaba Geraldo Alckmin del PSDB, con 10%, y en la extrema derecha Bolsonaro como puntero.

Lo que estuvo en juego en 2018 fue el proyecto de país, es decir, continuar con el recorte de derechos y recursos para las mayorías o regresar a la tutela de los derechos humanos y la igualdad. De alguna forma, esa elección fue un referéndum. Avritzer (2018) dice que en las urnas se jugaron tres cosas: la vigencia de derechos, en particular los civiles; la orientación de las políticas públicas, y la privatización del Estado.

Ese año, como en 2022, se repitió un mensaje: la democracia en Brasil está en peligro. No era un argumento nuevo porque la destrucción de la política democrática se había profundizado desde el golpe legislativo contra Rousseff. El triunfo electoral del candidato ultraderechista era negativo por su militarismo, inaceptable por su incitación a la violencia, rupturista por su fuerte racismo y su machismo grotesco. Bolsonaro era un personaje que dividía y polarizaba por su retórica de odio e intolerancia, algunos lo calificaron como el "Trump brasileño". ¿Cómo llegó Brasil a esta situación de ruptura democrática?

El contexto era adverso. La crisis económica que estalló después del ciclo Lula, de 2003 a 2010, se agravó por un fuerte estancamiento económico, una deuda pública elevada, 13 millones de personas desempleadas y la incapacidad gubernamental para enfrentarla. La crisis política comenzó con manifestaciones que demandaban mejores servicios y expresaban un fuerte rechazo a la clase gobernante. La situación se agravó con el destape de los expedientes de corrupción del poder judicial que, bajo la bandera de combatirla, politizó la acción de la justicia contra el PT. El golpe legislativo y la llegada al poder de Temer, un político muy corrupto, fueron el punto de arranque para el cambio de modelo económico. La crisis arrasó con los sectores más vulnerables y los niveles de pobreza crecieron de nuevo. La maniobra contra Rousseff no tuvo un origen interno, vino de fuera del Congreso (entrevista con Fernando Limongi, 9 de noviembre de 2018).

Con Lula en la cárcel, Bolsonaro quedó a menos de 4% de ganar la presidencia en la primera vuelta, pero lo consiguió en segunda vuelta, con 55.2% de los votos, contra 44.7% de Haddad (Galagarra, 2018). En ese contexto, las frases del bolsonarismo se hicieron famosas como expresión de una decadencia política no sólo porque la ultraderecha había llegado al poder, sino por un personaje temible que hizo declaraciones como: "deberían haber fusilado unos 30 000 corruptos", "jamás te violaría porque no te lo mereces", "no quiero esa historia de Estado laico", además de numerosas expresiones de una homofobia rampante.

El clima político con el que Bolsonaro llegó a la presidencia estuvo alimentado por un factor emocional que asoció la corrupción como principal problema al PT y sus gobiernos. Esto creó una base para ir contra los políticos y el sistema. El ex militar se ubicó en ese lugar, como si fuera un *outsider*, cuando en realidad había sido parte del Congreso durante décadas (entrevista con Adrián Gurza, 9 de noviembre de 2018).

Con este tipo de antipolítica se quebraron los canales de una confrontación civilizada y emergió la ley de la selva. Algunas voces señalaron que fueron los comicios de la venganza y la destrucción.[162] Desde el golpe

162. La autorización de la venganza y el regreso de la dictadura se sintetizan en su famosa expresión: "el error de la dictadura fue torturar y no matar". La otra pieza fue la coalición conocida como BBB: Biblia, la fuerza de los evangélicos, una masa de 42.3 millones, 22.2% de la población; buey, los latifundistas, y bala, los ex militares simpatizantes de la dictadura.

a Rousseff hasta la llegada de Bolsonaro, el sistema político brasileño se desorganizó. Con las elecciones de 2018 fue evidente que Brasil seguiría viviendo una suerte de excepcionalidad, pues el presidente del Partido Social Liberal (PSL) no reorganizaría el sistema, más bien prolongaría su destrucción. Con Lula en la cárcel, Bolsonaro quedó a menos de 4% de ganar la presidencia en la primera vuelta, pero lo consiguió en segunda vuelta. El triunfo de Bolsonaro en Brasil es un caso emblemático de procesos que dejan a la democracia en una fase de emergencia.[163]

Boaventura de Sousa Santos hace un interesante registro del cambio de régimen de acceso al poder a partir de cuatro factores:

> A) En las décadas de 1970 y 1980 en América Latina, los autócratas llegaban al poder mediante un golpe de Estado militar. El arribo de un personaje de ultraderecha por la vía electoral implica la aplicación de tres estrategias: apresar o presionar a los árbitros, marginar actores claves y modificar las reglas del juego (Levitsky y Ziblatt, 2018).
> B) El desproporcionado poder del dinero hace posible que en la política todo se compre y se venda, desde los financiamientos ilimitados de las campañas, como en Estados Unidos, hasta la amalgama de intereses y presiones entre dinero, negocios y megaproyectos.
> C) Las redes sociales, que hasta hace poco eran una ventana democrática, hoy son el vehículo para las *fake news*, los algoritmos y la posverdad. El ejemplo más claro es el uso que Trump le dio a sus tuits: a diario publicaba miles de mensajes para amenazar y mentir.
> D) La captura de instituciones por intereses particulares o de grupos, ya sean legales o criminales.

El paradigma Trump, que Bolsonaro siguió al pie de la letra, llevó a Levitsky y Ziblatt (2018) a proponer un esquema de las estrategias de rechazo a las reglas democráticas: negación del contrincante, incitación a la violencia y combate a las libertades civiles. Este catálogo de agresiones y abusos puso a la democracia brasileña contra las cuerdas. La normalización de esas prácticas antidemocráticas alteró el centro político: las prácticas ilega-

163. Véase una explicación en Levitsky y Ziblatt (2018) y Sousa (2021).

les y autoritarias que se castigaban con el voto se convirtieron en terreno permitido, el odio estaba admitido.

Bolsonaro no lanzó propiamente una agenda de gobierno, sino lo que se conoce como una "guerra cultural", en la que identificó a sus enemigos: la izquierda que representaba el PT y sus gobiernos, los rojos, marxistas y corruptos; las minorías de negros, mujeres, personas de la diversidad sexual y de género, indígenas; los movimientos sociales, feministas y ecologistas. Se pronunció contra lo que llamó "ideología de género".

Este caos fue una constante durante su gobierno y en la pandemia tuvo un comportamiento que fue más allá de cualquier expectativa razonable: "enfrentó la ciencia, promovió la desinformación, propagó la charlatanería sobre la prescripción de medicamentos, estimuló la desobediencia respecto a la conducta prudencial recomendada por la OMS" (Fontana, 2021). El negacionismo que promovió profusamente en varias áreas animó peticiones de un proceso de destitución que nunca llegó porque había un arreglo con el Congreso. Bolsonaro, un político sin partido, usó los recursos de la presidencia para crear un pacto con un grupo de partidos conocido como *centrão*, organizaciones de centro-derecha, sin ideología y con mucho pragmatismo, proclives al intercambio de presupuestos y posiciones por apoyo político. En eso se convirtió el presidencialismo de coalición de gobiernos anteriores.[164]

En los primeros meses de 2021, empezó a sonar cerca la alerta de un juicio político a Bolsonaro por "su negacionismo histórico (apología a la dictadura), negacionismo ecológico (destrucción de la Amazonia) y negacionismo sanitario (promoción activa del virus)" (Vandenberghe y Marques Pereira, 2021). Para evitar este proceso, el mandatario pagó mucho dinero público y se alió con la vieja clase política que tanto criticaba, pero de la que también había formado parte como un diputado mediocre. Al frente de los diputados, colocó a un empresario del sector agropecuario, con el "poder de admitir a trámite, o no, las peticiones de destitución que se acumulan contra Bolsonaro y decidir a qué proyectos parlamentarios da prioridad" (Galarraga y Benites, 2021).

164. Esta formación de partidos de centro-derecha cambia cada legislatura. Según los temas de la agenda legislativa, se agrupan para votar en un sentido (Abranches, 2021).

Desde su primer año de gobierno se percibió el significado el gobierno de Bolsonaro, que puso en operación tres ejes de un enorme retroceso: más militarización, menos democracia y más neoliberalismo:

No se trata tan sólo del presidente o el vicepresidente de la república y los ocho ministros que integran hoy el gabinete: hay más de 2 500 militares repartidos en puestos de gestión y asesoramiento [...]. Los tres poderes públicos del Estado presionándose mutuamente, con muy pocos puntos de equilibrio. El Congreso modificando y dilatando durante 2019 los principales proyectos enviados por el poder ejecutivo (uso de armas de fuego, reforma de las jubilaciones y "paquete antidelictivo") [...]. El de Bolsonaro es un gobierno de profundización neoliberal, habida cuenta de que algunos elementos substantivos de la actual orientación macroeconómica —privatización, reducción del Estado, extranjerización— fueron ya instalados por Michel Temer y por los reordenamientos que los grandes sectores económicos compusieron desde entonces (Salas y Vollenweider, 2020).

Frente a un panorama tan complicado y desolador el balance es negativo. Los análisis que se hicieron durante los primeros años del bolsonarismo dejaron claro que había.

Una captura antidemocrática del Estado de derecho en Brasil: intereses facciosos modelando la agenda pública; un núcleo central militar definiendo los contornos del gobierno; una apuesta a la reducción de los derechos de la ciudadanía, tanto en el plano económico como en el de las garantías civiles, sociales y políticas; una enajenación de los criterios de definición soberana sobre los recursos estratégicos de la nación; etc. Todos cambios no debatidos, sin fundamentos ni legitimidad (Salas, 2019).

Otra parte importante de la crisis brasileña que ha pasado por fuertes reacomodos es el sistema de partidos y las coaliciones en el Congreso. Se observa un realineamiento importante a partir del desorden que generó el golpe legislativo:

Las elecciones de 2018 fueron disruptivas. Con ellas se rompió el eje partidista que había organizado el gobierno y la oposición desde 1994, y durante seis elecciones generales, sobre el que se asentaba la disputa entre el PT y el PSDB por la presidencia [...]. Desde 1994, la polarización, que yo llamo polarización positiva, organizó el proceso político-partidista a partir del control duopólico de la disputa por la presidencia de la República en-

tre un partido social-liberal, el PSDB, y un partido socialdemócrata, el PT (Abranches, 2021).

La enorme fragmentación del sistema de partidos ha producido una fuerte inestabilidad, sobre todo respecto a las grandes coaliciones de gobierno que generaron el presidencialismo de coalición. Ya hemos visto que Bolsonaro se resistió en un principio a esta práctica, pero que cambió de opinión cuando llegaron los peligros de un juicio político. Los primeros momentos del gobierno bolsonarista mostraron las consecuencias de la crisis y la ruptura del sistema político, con un "Congreso hiperfragmentado, una coalición de gobierno minoritaria y una presidencia cada vez más alejada del parlamentario medio [...]. El modelo político brasileño sigue siendo el presidencialismo de coalición, aunque no haya coalición de gobierno" (Abranches, 2021). Según los cálculos que se hicieron con el gobierno de ultraderecha, ese periodo sería una transición y de alguna forma se recuperaría el modelo tradicional. Las elecciones de 2022 le dieron la razón a ese cálculo y Bolsonaro perdió su reelección en las urnas. Sin embargo, el Congreso atravesó una fuerte recomposición: las viejas minorías pasaron a ser fracciones mayoritarias, como el PSL, que quedó como la primera minoría que desplazó al PT.[165]

No hay plazo que no se cumpla y el gobierno de ultraderecha se tuvo que enfrentar al proceso electoral de 2022. Bolsonaro se rodeó de los grupos conservadores del pentecostalismo, que se han convertido en un importante factor de poder en Brasil. Esos sectores crecieron sobre la destrucción de Juan Pablo II de las comunidades eclesiales de base, vinculadas a la teología de la liberación. Desde que Lula recuperó sus derechos y anunció que buscaría un tercer periodo en la presidencia, las encuestas de opinión lo ubicaron por encima de Bolsonaro.

Durante su gobierno se promovió que la gente tuviera armas para defenderse. En alguna ocasión quiso dar un golpe al máximo tribunal de justicia del país, pero no logró consensar la decisión con sus aliados militares, que rompieron su vínculo y hubo una renuncia ante la despedida de uno de ellos. En otro momento montó una protesta afuera del Congreso por decisiones con las que no estuvo de acuerdo. Quiso someter a los otros poderes

165. La Cámara Baja de Brasil tiene 513 asientos. El partido de Bolsonaro ganó 99 y la colación de Lula llegó a 80. El centrão se quedó con 246 diputados que representan 48% de la Cámara.

con sus impulsos autoritarios, pero no lo logró. En suma, su gobierno dañó a la democracia. Su poca popularidad reforzó la idea de que podría perder la reelección y quedar como una anormalidad en la vida de Brasil.

A diferencia de las elecciones de 2018, en las que Bolsonaro tuvo a la mano el escándalo del caso *Lava Jato* para encarcelar a Lula, en 2022 el ex presidente había recuperado su liderazgo político frente a un gobierno desgastado por múltiples errores y una conducción ineficiente. Después de 580 días en prisión, se anularon los cargos contra Lula y se le restituyeron sus derechos políticos, de manera que volvió a ser una esperanza para que Brasil regresara a una cierta normalidad democrática. Antes de las elecciones generales del 2 de octubre casi todas las encuestas le daban una amplia ventaja al fundador del PT, 50% contra 36%. Pero estos instrumentos subestimaron a Bolsonaro y el resultado se ajustó: Lula llegó a 48%, pero Bolsonaro subió hasta 43%, lo cual planteó muchas preguntas sobre la reconfiguración hacia la derecha del sistema político. El resultado encendió algunos focos rojos por la posibilidad de que ganara la coalición bolsonarista. Antes de la primera vuelta se difundió la entre la opinión pública la idea de que lo mejor era que Lula ganara en la primera vuelta para evitar que Bolsonaro desconociera su derrota, pues durante toda la campaña advirtió que, si perdía, sería por un fraude, como lo hizo Trump en Estados Unidos en 2020.

En un contexto internacional en el que ha crecido la extrema derecha, sobre todo en Europa, en América Latina hay una ola de gobiernos progresistas, con Chile, Perú, Colombia, Bolivia y Honduras, a la que se suma Brasil.

El resultado de la segunda vuelta puso en evidencia que el país está polarizado por regiones. Lula ganó sin obstáculos en Recife, Manaos y Leticia, y su contrincante en Paraná, São Paulo y Río de Janeiro. Las elecciones se definieron hasta el último momento. El daño del bolsonarismo fue profundo. Se pensó que sería relativamente sencillo dejarlo de lado, como una pesadilla de la que el país despertó, pero la sorpresa fue que ese modelo y ese líder echaron raíces y recibieron más apoyo del que captaron las mediciones electorales. La noche oscura del bolsonarismo llegó a la segunda vuelta con una alta intención del voto, prácticamente un empate técnico frente a Lula. El resultado estuvo cerrado durante todo el conteo. Lula obtuvo 50.9%, 60 millones de votos, contra 49.1%, 58 millones, de Bolsonaro.

No será fácil para Lula reconstruir la democracia. La destrucción que la ultraderecha causó desde 2016 ha trascendido. Muy lejos quedaron los tiempos en los que las opciones rondaban el centro democrático. Ahora la pelea fue entre una amplia coalición de centro y una ultraderecha que desgobernó el país con todos los excesos posibles.

Como una réplica del trumpismo en Estados Unidos, con todas las diferencias que pueda haber entre estas opciones de ultraderecha, Bolsonaro destruyó la senda de una democracia de derechos, bienestar y pluralismo: afectó el medio ambiente con graves consecuencias para la Amazonia; combatió a la diversidad social y sexual; propició numerosas muertes durante la pandemia de COVID-19, y llenó de militares la administración pública. Su gobierno movió el eje político brasileño hacia una alianza impensable hace unos años entre el agronegocio, los sectores evangélicos y los militares. Hoy esa alianza ha germinado hasta cambiar el mapa político del Congreso y los gobiernos locales. La reelección de Bolsonaro hubiera implicado seguir con la destrucción democrática para consolidar una autocracia electoral.

Estos comicios pusieron sobre la balanza no sólo un proyecto de país, sino las posibilidades de reconstruir el sistema democrático y el bienestar. El regreso de Lula a la presidencia abre la posibilidad de regresar a la vía democrática. Se espera una economía más redistributiva que de nuevo termine con el hambre para millones de personas, que Brasil recuperare su peso internacional y que se a protejan el medio ambiente y la Amazonia.

Lula no la tiene fácil. A diferencia de 2003, los contextos interno y externo son adversos, con la cercanía política de la ultraderecha y márgenes de maniobra mucho más estrechos que cuando subieron los precios de los *commodities*. La economía mundial que anuncia recesión, una fuerte ola inflacionaria y una guerra en Europa que se ha prolongado delinean un entorno complejo con mucha incertidumbre.

Durante toda la campaña, se Bolsonaro dedicó a inventar un fraude inexistente, pero se tardó dos días en reaccionar a su derrota. A pesar de no reconocer que había perdido, autorizó el proceso de transición. Varios factores apuntalaron la victoria del petista: el reconocimiento del vicepresidente —un militar— y las felicitaciones de gobernantes de otros países, principalmente de Estados Unidos. Brasil tiene uno de los sistemas electo-

rales más seguros y el voto electrónico permite un cómputo exacto, rápido y a prueba de cualquier manipulación o hackeo. Por eso en su discurso de victoria Lula señaló: "quiero saber si el presidente que teníamos va a reconocer la derrota" (Galarraga, 2022).

El resultado electoral esboza el mapa de un país no sólo dividido, sino muy polarizado. Brasil padece la misma enfermedad muchas otras democracias. Su reconstrucción llevará tiempo y necesitará de todo el talento y la experiencia de Lula, su equipo y su coalición. Con este triunfo resurge la esperanza en un país que necesita con urgencia una orientación hacia la normalización democrática y el bienestar. Varias acciones que tendrían que ponerse en marcha para que Brasil recupere la senda democrática, como una alianza potente con los partidos de centro y con otras izquierdas, para formar un gobierno de coalición. El bolsonarismo está vivo y la ultraderecha ha crecido, pero no se sabe cómo se comportará en la oposición. El primer discurso de Lula como mandatario fue un llamado al diálogo.

4.8 Argentina: entre la emergencia y el decisionismo presidencial

De los cuatro países que estudiamos, la situación de Argentina quizá sea la más estable, en el contexto de su inestabilidad estructural. A pesar de los momentos complicados acarreados por sus crisis financieras, se ha dado continuidad a la democracia. En los últimos años, la oposición de derecha que rivaliza con el peronismo ha crecido. La mención de la estabilidad necesita algunas acotaciones: mientras Brasil tuvo un golpe legislativo y la ultraderecha llegó a la presidencia, Chile vivió un estallido social y sigue en un largo proceso para elaborar una nueva constitución, y en México la izquierda llegó al poder, Argentina se mantuvo dentro de los parámetros de alternancia y presidencialismo de decretos, lo que conoce como decisionismo presidencial.

Con Macri, la derecha llegó al poder de la mano de un partido propio, Propuesta Republicana (PRO), y el peronismo pasó a ser oposición. En medio de la fuerte polarización, llamada "la grieta", llegó el proceso electoral de 2019, que apuntaba para ser de mucha confrontación entre la líder del kirchnerismo, Fernández de Kirchner, y la posible reelección de Macri,

cuyo gobierno dejó uno de los mayores endeudamientos con el FMI y colocó a Argentina en una situación financiera altamente vulnerable, sobre todo porque esas divisas entraban al país como préstamo y una parte importante salía como fuga de capitales. Es indispensable entender el problema de la deuda argentina y su impacto en el espacio político:

Entre 1974 y 2021, Argentina aumentó el stock de su deuda pública externa de 4 mil millones de dólares a 160, un ritmo de crecimiento del 8,3 % mensual. En el mismo periodo, el crecimiento promedio del PIB per cápita fue del 0,4 % anual.

Durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), adquirió nueva deuda por 90 mil millones de dólares, incluyendo los 44,5 desembolsados para cumplir el Acuerdo 21 con el FMI (junio 2018). De este modo, se evitó renegociar vencimientos o declarar el quinto impago del país. En 2022, con un riesgo país de 1 900 puntos básicos, para no caer en impago era inevitable alcanzar un nuevo acuerdo: las condiciones pactadas en 2018 eran de imposible cumplimiento. En la negociación, Alberto Fernández accedió a las condiciones impuestas por el FMI: reducir el déficit público y la emisión de moneda y acumular reservas en el Banco Central de la República Argentina. El Fondo establece condiciones para el equilibro macroeconómico de los países sin atender a sus problemas del desarrollo [...]. ¿La incapacidad de servir la deuda externa es consecuencia del desequilibrio macroeconómico o el desequilibrio macroeconómico es consecuencia de la crisis de desarrollo económico provocada por la atención de la deuda externa? Si la crisis es el origen del desequilibrio y, por lo tanto, del endeudamiento, solo con cumplir las condicionalidades impuestas por el FMI no se estará resolviendo la inestabilidad macroeconómica del país porque las exigencias del fondo no atienden a las causas del desequilibrio. La deuda externa argentina deriva de una estructura económica que hace del endeudamiento externo una consecuencia inevitable de su funcionamiento (Leyba, 2022).

En medio del enorme endeudamiento del gobierno macrista y la polarización entre el PRO y el kirchenismo, Frenández de Kirchner, la líder más poderosa de esa parte del peronismo, hizo una jugada política que funcionó muy bien en términos de recuperar la presidencia: se ubicó como candidata a la vicepresidencia y llamó a Fernández, un peronista cercano al primer gobierno de Kirchner que no polarizaba. Con este movimiento, el peronis-

mo repuntó en las elecciones primarias-abiertas-simultáneas-obligatorias primarias (PASO). Para las elecciones presidenciales, el 27 de octubre de 2019, la coalición denominada Frente de Todos, con Alberto como presidente y Fernández de Kirchner como su vicepresidenta, derrotó a Macri, el PRO y su coalición Juntos por el Cambio. La victoria fue contundente: en la primera vuelta obtuvieron 48.2% frente a 40.2% del presidente en funciones.[166]

En diciembre de 2019 inició el gobierno de los Fernández y tres meses después llegó la pandemia de COVID-19. La coalición peronista se enfrentó a una situación económica complicada, con una inflación de 60%, el endeudamiento con el FMI y el dólar en escalada. El nuevo gobierno enfrentaba múltiples demandas: más salario para los trabajadores, planes sociales para los movimientos, disminución en las tarifas de servicios públicos, créditos blandos para el sector industrial, etcétera (entrevista con Gabriel Vommaro, 1 de noviembre de 2019).

Diversos estudios se abocan a la relación entre lo que se denomina una "emergencia permanente" en la situación económica de Argentina y el factor político caracterizado por el "decisionismo democrático" (Quiroga, 2020). Lo que hemos llamado el presidencialismo de decretos (Aziz, 2015) encuentra en este vínculo entre economía y política la explicación del funcionamiento dela democracia en ese país y por qué parece que se ha normalizado esta condición al grado de construir una forma de ejercicio del poder en la que la presidencia concentra decisiones y logra debilitar, no como una estrategia deliberada, el papel del parlamento en su función institucional de ser un contrapeso del ejecutivo.

Algunas preguntas que pueden enmarcar la relación entre la situación económica de crisis y el ejercicio del poder obedecen a un entramado presente durante toda la etapa democrática del país. Por eso la "democracia argentina convive con décadas de alta inflación, con una economía bimonetaria, con elevados niveles de presión fiscal, con constantes devaluaciones, y con largos periodos de estancamiento económico [...]. ¿Es posible gobernar sin el decisionismo democrático, sin la invocación permanente a la emergencia?" (Quiroga, 2020: 163). Este modelo presidencial tiene una larga historia, desde la aprobación de leyes y la conversión de emergencias

166. En Argentina, la segunda vuelta tiene lugar cuando ninguno de los candidatos obtiene 45% de los votos.

en temporalidades permanentes,[167] hasta los DNU. Debido a este marco institucional se considera que el presidencialismo argentino se construyó al calor de las crisis económicas desde su regreso a la democracia. El primer presidente civil después de la dictadura cívico-militar, Raúl Alfonsín, no pudo terminar su periodo de gobierno porque las condiciones económicas adversas se lo impidieron. Durante la década de 1990, el peronismo menemista se puso a tono con el neoliberalismo desde una "fuerte autoridad [que] nació de la emergencia hiperinflacionaria de 1989/1990" (Quiroga, 2020: 165).

Entre 2001 y 2002, años de crisis y gran inestabilidad política, Argentina tuvo cinco presidentes. Esa época, que se recuerda como la fase del "corralito", representó enormes desafíos que se prolongaron hasta la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, en 2003, quien "proclamó el reemplazo de la cultura menemista neoliberal de los noventas por la de carácter progresista, cuyos enunciados fueron los derechos humanos, la renovación de la Corte Suprema, el rol activo del Estado en el mercado interno, y la redistribución del ingreso" (Quiroga, 2020: 170).

El uso de los DNU ha variado en cada gobierno. Cuando Fernández de Kirchner tuvo mayoría en el Congreso, en dos periodos, no estableció muchos decretos. En cambio Macri, que no tuvo mayoría, dictó más.[168] Con Fernández y la pandemia regresó la emergencia y se decretó la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, que estableció condiciones especiales en todos los ámbitos de decisión de la política pública para enfrentar la pandemia.[169] Hasta noviembre de 2021, Fernández había dictado 116 DNU, que promediaban cinco por mes:

Casi un tercio de los DNUs (36 sobre 116) de la gestión actual obedecen a restricciones a la circulación (y sus prórrogas) y al ingreso y salida del país (y sus prórrogas) por la pandémica del coronavirus [...]. Otros 29 DNUs

167. Como la Ley de Reforma del Estado núm. 23,696, de agosto de 1989, y la Ley de Emergencia Económica núm. 23,697, de septiembre de 1989. Véase Quiroga (2020).

168. Los dos conteos de DNU consultados no coinciden. Uno es Wikipedia (2023): Carlos Saúl Menem, 1989-1999, con 545; Fernando de la Rua, 1999-2001, con 73; Adolfo Rodríguez Saá, siete días de 2001, con 6; Kirchner, 2003-2007, con 270; Fernández de Kirchner, 2007-2015, con 76; Macri, 2015-2019, 70. La cuenta de Tarricone (2021) es por año.

169. "Artículo 1o. Declárese la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, y delégense en el Poder Ejecutivo nacional las facultades comprendidas en la presente ley [...] hasta 31 de diciembre de 2020" (Congreso de la Nación Argentina, 2019).

corresponden a medidas socioeconómicas dictadas para atenuar el impacto de la pandémica (asistencia al trabajo, congelamiento de tarifas de servicios públicos, de alquileres y cuotas de créditos hipotecarios, prohibición de despidos, etc.) (Tarricone, 2021).

Al inicio de su gobierno, Fernández recibió un gran apoyo y su manejo de la pandemia tuvo una alta aprobación. Después disminuyó el respaldo y creció la crítica porque los problemas del país siguieron presentes. Una de las expresiones es que Fernández quiso ser de todo un poco: el padre de la democracia, como Alfonsín, el socialdemócrata, el factótum del peronismo, el profesor de las malas noticias de la pandemia. En palabras de Fernando Manuel Suárez, "quien nace como objeto de demasiadas expectativas corre el riesgo, más temprano que tarde, de convertirse en fuente de todas las frustraciones" (2020).

Además del decisionismo presidencial encarnado en los DNU, la otra pieza que ayuda a entender qué pasa con la democracia y el presidencialismo en Argentina tiene que ver con la alianza peronista que se formó con los dos Fernández, ganó en las urnas y evitó la reelección de Macri. Este acuerdo se empezó a fracturar con las elecciones parlamentarias, sobre todo con los desacuerdos que se manifestaron respecto a la negociación de la deuda externa con el FMI.

Una vez que se perdieron las elecciones legislativas en las PASO, Cristina hizo pública una carta en la que critica directamente a Alberto: menciona que hay un atraso salarial, un descontrol de precios, falta de trabajo y un equivocado ajuste fiscal, y le pide que honre su palabra (Cufré, 2021). Las elecciones legislativas del 14 de noviembre expresaron un pequeño avance para el oficialismo, a pesar de que el voto de las dos coaliciones casi no se movió. El peronismo remontó un poco y lo registró como un gran triunfo: "La diferencia entre las dos coaliciones en el total del país caso no se modificó (pasó de 8.99% en las primarias a 8.86% en las generales), pero los resultados tuvieron sabor a remontada para el gobierno" (Vommaro y Gené, 2021).[170] Aun así, la fractura de la coalición gobernante era cada vez más fuerte. Después de las elecciones hubo fuertes presiones para hacer cambios en el gabinete, sobre todo en las áreas económicas. Otra de las

170. El oficialismo perdió dos diputaciones, pasó de 120 a 118. La oposición del PRO ganó una y se quedó con 116. En el Senado, el peronismo bajó de 41 a 35 escaños.

novedades de esta elección fue que la ultraderecha ganó cinco escaños en la Cámara de Diputados bajo el nombre del partido La Libertad Avanza, encabezado por Javier Milei (Centenera, 2021). Como ha sucedido en otros países europeos, la ultraderecha ya tiene presencia en el Congreso argentino. Un signo de estos tiempos que debilita la democracia.

La lucha por el poder estaba completamente decantada dentro de la coalición gobernante. Algunas voces interpretaron las diferencias entre los Fernández como la contradicción que se establece a partir del enfrentamiento entre dos poderes, el de la presidencia de la república y el de las bases peronistas. Un suceso sirvió para ilustrar esa pugna: durante la conmemoración del 46 aniversario del golpe militar contra Isabel Perón, la presidencia hizo un acto de carácter protocolario que se consideró pequeño; en cambio, el kirchenismo hizo un acto de masas en la Plaza de Mayo, sin el presidente, dirigido por la organización La Cámpora, encabezada por Máximo Kirchner, el hijo de Cristina (Rivas Molina, 2022).

Un tema central en la agenda pública y en el debate entre el poder ejecutivo y el Congreso durante los primeros meses de 2022 fue el acuerdo de renegociación de la deuda con el FMI.[171] Desde enero de ese año, el presidente Fernández anunció que había llegado a un acuerdo con el organismo para refinanciar 44 mil millones de pesos. El pacto ejerció doble presión sobre el gobierno: una interna, con la coalición, por la oposición de la vicepresidenta, y una externa, porque el FMI exigía condiciones de ajuste fiscal —el gobierno autorizó 20% y para el FMI era insuficiente— y de precios de los servicios públicos más severos, como las tarifas del servicio eléctrico (Rivas y Centenera, 2022):

La aprobación del acuerdo ha sido un camino de espinas para Fernández, y de consecuencias políticas indeseables. Por un lado, fortaleció a la oposición macrista, que votó positivo, pero dejó en manos del gobierno la administración de la crisis económica que ella misma ayudó a profundizar entre 2015 y 2019. Por otro lado, puso en evidencia que las diferencias entre el presidente y Cristina [Fernández de] Kirchner por el rumbo de la

171. El acuerdo con el FMI tuvo, al menos, siete grandes definiciones: 1) reducción gradual del déficit fiscal; 2) menor emisión monetaria, control de la fuga de capitales y aumento de las reservas internacionales; 3) aumento del gasto en infraestructura, ciencia y tecnología, y protección a los programas sociales focalizados; 4) reducción de subsidios a la energía; 5) política monetaria; 6) apoyo financiero a los socios internacionales de Argentina, y 7) avances para tener tasas de interés reales positivas (BBC News Mundo, 2022).

gestión ya no tienen retorno. El kirchnerismo bombardeó todo lo que pudo el acuerdo con el FMI [...] es que acordar con el FMI va contra la épica del kirchnerismo: en 2005, el expresidente Néstor Kirchener saldó una deuda de 9 100 millones con el Fondo y cortó relaciones. Oponerse a este acuerdo era lo único que le quedaba a su viuda y sucesora (Rivas y Centenera, 2022b).

Esta división en la coalición gobernante debilitó el oficialismo y puso en riesgo su continuidad rumbo a las elecciones presidenciales de 2023. El acuerdo con el FMI dejó una fractura que dificultó mantener la unión de la coalición peronista en la sucesión presidencial, sobre todo porque los problemas de devaluación y alta inflación marcan todavía la vida cotidiana del país. De esta forma, el acontecimiento que le permitió al peronismo unido ganar la presidencia ha quedado en suspenso frente a la derecha macrista que generó la crisis de la deuda y luego apoyó el acuerdo con el FMI.

Las consecuencias del acuerdo con el FMI fueron la salida del ministro de Economía Martín Guzmán a principios de julio de 2022. Llegó como sucesora Silvina Batakis, que renunció antes de cumplir un mes en el cargo. Fue nombrado Sergio Massa, presidente de la Cámara de Diputados, que se considera uno de los actores importantes de la coalición gobernante. Massa formó su propio partido, compitió por la presidencia en 2015 y quedó en tercer lugar por debajo de Macri y el peronista Daniel Osvaldo Scioli. En este nuevo encargo se le ve como posible precandidato a la presidencia en las elecciones de 2023.

La trama argentina siguió en los mismos términos durante 2022. Entre el acuerdo con el FMI, la fractura de la coalición gobernante, el litigio del poder judicial contra Fernández de Kirchner y la prolongación de la crisis económica —inflación, devaluación—, el panorama para la siguiente elección presidencial se ve complicado para el peronismo. Está por verse si la oposición puede recuperar terreno entre el PRO y el nuevo actor de la ultraderecha que le disputará votos.[172]

172. El 1 de septiembre de 2022, Fernández de Kirchner fue víctima de un intento de asesinato. En diciembre del mismo año fue condenada a seis años de prisión por delitos de corrupción e inhabilitada para ocupar un cargo público. Dado que tiene fuero, es difícil que la sentencia proceda. La vicepresidenta declaró que no será candidata a ningún puesto de elección popular.

El vínculo entre la estructura política y la dinámica de los actores se puede analizar a partir de una conclusión en los siguientes términos:

Los liderazgos decisionistas menoscaban el proceso democrático de representación porque sus poderes excepcionales disminuyen la correspondencia entre las preferencias y los intereses de los representados y las decisiones de los representantes en el parlamento. En definitiva, el decisionismo democrático perjudica tanto a la división de poderes como al sistema de representación [...] advertimos en los 37 años de la democracia argentina la incapacidad de las élites para resolver los problemas macroeconómicos estructurales, la inflación de décadas, la pobreza extrema, las desigualdades múltiples y persistentes (Quiroga, 2020).

Así, el presidencialismo argentino, que tiene como uno de sus componentes definitorios el decisionismo y los decretos, ha mermado la calidad de la representación democrática, sobre todo por la personalización y el peso del ejecutivo en las decisiones más importantes del país. Argentina exhibe de forma directa cómo se entretejen el sistema político, la situación económica crónica y los poderes de la presidencia de la república.

4.9 Chile: hiperpresidencialismo, estallido social y nueva constitución

El caso chileno es el contrapunto en materia de populismo respecto a los otros tres países. La construcción de la democracia en Chile ha tenido fases en las que se identifican al menos tres olas de reformas políticas importantes. La primera fue durante la presidencia de Ricardo Lagos, en la que se lograron suprimir los llamados enclaves autoritarios que dejó la constitución pinochetista; sigue la reforma político-electoral que impulsó Michelle Bachelet entre 2014 y 2016, y por último la que generó el estallido social de 2019 para redactar una nueva constitución.

Dos características le daban forma al presidencialismo en Chile hasta antes de la reforma político-electoral: los enormes poderes que concentra el ejecutivo en un sistema centralista —el único de los cuatro países estudiados— y el resultado de su sistema electoral binominal, que desapareció en 2016, con el que se lograba la formación de dos coaliciones que, a pesar de tener diverso peso electoral en votos y porcentajes, siempre le asegura-

ba a la coalición minoritaria una representación con la capacidad de vetar a la mayoritaria. Esta lógica política fomentaba una conformación dual al estilo del bipartidismo, pero castigaba la representación y el pluralismo, y excluía actores importantes del país.

El presidencialismo chileno ha contado con un conjunto de facultades y herramientas que lo hacen poderoso frente a los poderes legislativo y judicial. Las facultades exclusivas del presidente son enormes, desde la iniciativa para presentar proyectos de ley en materia política, administrativa, financiera, presupuestal, pasando por medidas tributarias, servicios públicos, contratación de deuda, pensiones, remuneraciones, negociación colectiva y seguridad social, hasta el nombramiento de cargos en los tres poderes. Hasta 2016 y con el carácter centralista, el presidente sólo enfrentaba a los alcaldes, porque en 2021 la primera elección de gobernadores se llevaba a cabo en las 16 regiones del país. Antes eran intendentes designados.[173]

Los que defendían el sistema argumentaban que daba estabilidad, moderaba, excluía los polos extremos y obligaba a negociar. Los que lo criticaban esgrimían que excluía y distorsionaba la representación. El sistema electoral era la causa de la dinámica de fuerzas y no al revés, cuando la dinámica de fuerzas arma la arquitectura institucional, como debería ser. Hasta antes del golpe militar de 1973, el sistema político partidista en Chile conformaba una división entre tres actores: derecha, centro e izquierda. Con la transición democrática, que surge del triunfo del "No" en el plebiscito de 1988, se estructuran dos coaliciones: la Concertación por la Democracia con cuatro partidos, dos de centro y dos de izquierda, Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Socialista (PS), Partido por la Democracia (PPD) y Partido Radical Social-Demócrata (PRSD), y la derecha con dos partidos,

173. Al mismo tiempo, la estructura de elección del sistema binominal establecía un esquema híbrido que no era mayoritario ni de representación proporcional. Se premiaba a la primera minoría y se privilegiaban las fórmulas de dos candidatos que luchaban entre sí por un distrito —60 distritos que elegían dos diputados de cada una de las dos fórmulas más votadas en cada distrito y 19 circunscripciones que votaban a dos senadores por cada una—. La regla era: si una fórmula doblaba la votación de la segunda más votada se llevaba los dos cargos. Al mismo tiempo, bastaba obtener 33.4% de los votos para llevarse 50% de los asientos, mientras el otro que había ganado 66.6% se quedaba también con 50% de los cargos. Un estudio tipificó los cuatro casos posibles: los dos más votados de cada lista; el que tiene el primero de la segunda lista, pero con menos votos que el segundo de la primera lista; se doblan y ganan los dos de la misma coalición; se dobla, pero el segundo obtiene menos votos que el primero de la lista que perdió. En un análisis de los resultados de cinco elecciones, de 1989 a 2005, la Concertación por la Democracia perdió candidatos en 50 ocasiones, mientras que la derecha en sólo 18 Aquí se origina el veto a las iniciativas presidenciales. (David Vásquez, 2006). .

la Alianza por Chile con Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI).

La Concertación gobernó 20 años ininterrumpidos, con cuatro presidentes, Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Lagos y Bachelet, hasta 2010, cuando llegó al poder la coalición de derecha con Piñera. Una cantidad importante de análisis expresan que los gobiernos de la Concertación estuvieron amarrados a la estructura que dejó la dictadura de Pinochet, tanto en términos de modelo económico como político. Sin embargo, se reconoce que los gobiernos de la Concertación consolidaron la democracia, le dieron estabilidad y gobernabilidad al país, redujeron de forma importante los niveles de pobreza y modificaron algunos extremos de la estructura política heredada de la dictadura.

Manuel Antonio Garretón (2012) analiza cada gobierno de la Concertación, los dos primeros del PDC y los dos últimos del PS, y destaca sus acentos. Por ejemplo, Aylwin instala el modelo concertacionista y hace una reforma tributaria; Frei moderniza la administración pública y trasforma la gestión, pero se carece de proyecto político; Lagos intenta llevar al país a estándares altos de desarrollo, reforma la salud y construye una importante obra de infraestructura. Vale la pena subrayar que con Lagos se removieron algunos enclaves autoritarios de la Constitución de 1980, aunque se le critica desde una posición de izquierda por haber profundizado el modelo económico neoliberal, con apoyo a la apertura económica y comercial, la desregulación y la concentración del ingreso. Lo cierto es que fue el primer presidente socialista de la Concertación y algunos sectores esperaban políticas que modificaran este último punto. En este sentido, el plan Acceso Universal de Garantías Explícitas (AUGE), conocido como un Régimen General de Garantías en Salud, se reconoce como un avance. Bachelet tuvo aportes significativos en materia de protección social y agenda de género.

En los cuatro primeros gobiernos de la Concertación permanecieron dos déficits: "la institucionalidad política cuyo eje es la Constitución y que permite el veto de la derecha, sector civil de apoyo de la dictadura, y un modelo económico intrínsecamente desigualitario que impide la labor redistributiva del Estado" (Garretón, 2012).

Se pueden destacar algunas políticas y reformas de los gobiernos progresistas de la Concertación. Lagos promovió iniciativas sobre el finan-

ciamiento de la política, transparencia en las campañas, regulación de publicidad y *lobby*, y sobre institucionalidad y probidad para fortalecer la transparencia y el derecho de la ciudadanía a la información pública. Quizá lo más sobresaliente de este gobierno fue desmontar algunos de los enclaves autoritarios de la dictadura: el reemplazo simbólico de una Constitución firmada por Lagos y no por Pinochet, la eliminación de los senadores designados y vitalicios, las facultades del presidente para remover a los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y la eliminación de su papel como garantes de la institucionalidad, la modificación del consejo de seguridad nacional, el aumento de facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados —interpelación a ministros—, el retiro del sistema binominal de la Constitución, de manera que pueda modificarse en una Ley Orgánica Constitucional para lo que se requieren tres quintas partes del Congreso, y la limitación del periodo presidencial a cuatro años sin reelección inmediata. Con Bachelet se promovió la ley de acceso a la información; la transparencia con una reforma a la declaración patrimonial y la protección a funcionarios denunciantes; el establecimiento del sufragio voluntario; la elección de consejeros regionales, etcétera (De la Fuente, 2010).

Entre los avances y el déficit de los gobiernos de la Concertación hay un criterio que hace referencia a cada una de las políticas que caracterizaron a estos gobiernos, el grado en el que se modificaron las herencias de la dictadura y la transformación en las relaciones de poder y entre los agentes dominantes, el Estado y la sociedad. Por ejemplo, se hizo una reforma tributaria sin una redistribución estructural del ingreso; una reforma de la gestión sin nuevas relaciones Estado-sociedad; una reforma de la salud sin cambios en el mercado de un sector altamente concentrado. Esto habla de un sistema público debilitado sin capacidad suficiente para regular (Garretón, 2012). En suma, frente a las posiciones más radicales o simplistas que afirman que la Concertación fue la continuación o la simple administración de la herencia pinochetista, se aprecia que sí hubo cambios. Ante la tesis de que no era posible seguir otra agenda o impulsar cambios de otra dimensión, algunos análisis consideran que dentro de estos gobiernos también dominaron ciertas visiones más pragmáticas frente a otras que querían cambios más profundos.

Otros estudios sí reconocen que hubo cambios importantes en los gobiernos de Lagos y Bachelet, que rompieron con la matriz del modelo neoliberal, tanto en la creación del AUGE, con Lagos, como del sistema de pensiones solidario con Bachelet. En el primer caso se rompe la privatización en salud, y en el segundo, el sistema de capitalización individual.

En 2011, con el primer gobierno de Piñera, una cantidad importante de movimientos sociales regresó a las calles, quizá el más emblemático fue el de los estudiantes que demandaban el derecho a una educación pública y gratuita. Se vieron expresiones a favor de la diversidad sexual, la huelga de los trabajadores del cobre, las manifestaciones del pueblo mapuche y los estudiantes. Además de las demandas por la educación, para lo cual se obtuvieron algunos cambios presupuestales, se hizo visible el esqueleto de un modelo económico que genera desigualdad y lucro. Con el movimiento quedó al descubierto "el carácter tutelado, protegido y de baja intensidad de la democracia neoliberal chilena" (Grez, 2012).[174]

Una agenda de reformas desde el espacio del progresismo, la izquierda cercana a los partidos de izquierda de la Concertación, planteaba la necesidad de una reforma electoral para modificar el duopolio político y cambiar la proporcionalidad, y una representación que el modelo binominal estrangula.

En 2013, Bachelet ganó las elecciones presidenciales y la Concertación empezó el proceso de reforma electoral que cambió el sistema político chileno de forma importante. Desde el regreso a la democracia, la presidenta logró generar las reformas políticas que modificaron de fondo al país:

La agenda de reformas políticas iniciada en 2014 tuvo por finalidad establecer un sistema que permitiera aumentar la representatividad de la política y la ampliación de la ciudadanía; fijar nuevas reglas de financiamiento de la política, de campañas y de los partidos políticos; y establecer

174. Los resultados del informe de 2011 de la Corporación Latinobarómetro mostraron cambios importantes en la apreciación ciudadana. Para empezar, la opinión de que la educación en América Latina es considerada la mejor política pública no es efectiva en Chile. En este sentido, una buena cantidad de indicadores cayeron entre 2010 y 2011: "cae 26 puntos la imagen de progreso, 24 puntos la satisfacción con la democracia, la confianza en la Iglesia y la confianza en el gobierno. Caen también las expectativas futuras en 18 puntos. El año de 2012 será mucho menos bueno que el 2011. Cae 14 puntos, el que las privatizaciones han sido beneficiosas para el país. Cae 13 puntos la creencia de que la economía de mercado es el único sistema para ser desarrollado y que la empresa privada es indispensable para el desarrollo del país. Cae 12 puntos la creencia de que se gobierna para el bien del pueblo. Cae 9 puntos la satisfacción de vida. Cae 7 puntos el desempleo como problema más importante. Cae 6 puntos la justicia distributiva" (Lagos, 2011).

un nuevo marco de fiscalización, control y sanción de los partidos y las campañas (Minsegpres e IDEA, 2017, 2017: 12).

Este proceso fue una respuesta al debilitamiento democrático que se expresó en la caída de la confianza ciudadana en las instituciones políticas, los partidos y el parlamento, como reportó Marta Lagos, en 2011.

La reforma impulsada por Bachelet estableció un nuevo modelo que se desarrolló a partir de cinco ejes: "ampliación de la ciudadanía; el rol público de los partidos políticos; un sistema de financiamiento público de la política; mayor transparencia, control y fiscalización; y un efectivo sistema de sanciones" (Minsegpres e IDEA, 2017: 15).

El cambio en el modelo de representación terminó con el sistema binominal y estableció un sistema de proporcionalidad, el voto de los chilenos en el extranjero, mayor participación política de las mujeres mediante cuotas. Los partidos se volvieron instituciones públicas y se estableció un sistema de financiamiento público dominante, así como el nuevo Sistema Electoral de Chile (Servel), una institución con autonomía constitucional. Se logró incorporar nuevos y viejos actores que eran excluidos por el sistema binominal.[175]

Tres años después de las elecciones de 2017, en las que se estrenó el nuevo escenario político con las reglas de la reforma electoral —con más representación de partidos en el parlamento y el nuevo estatus público de los partidos—, llegó un estallido social que puso en jaque el segundo periodo de gobierno de Piñera y cambió el presente y el futuro de ese país. El presidencialismo chileno no fue un factor directo que explique las razones del estallido, quizá el manejo errático y la represión gubernamental agudizaron el conflicto, pero las causas profundas estaban en otra parte, en la desigualdad social, la impunidad, los abusos del poder y sobre todo en los efectos perversos de un modelo económico que se impuso con sangre durante la dictadura y que a lo largo de la etapa democrática no se modificó en sus partes sustantivas.

El modelo económico chileno, que Piñera anunció como un "oasis" en América Latina, estalló en pedazos con el detonante de un aumento de 30 pesos al costo del transporte público. La consigna que mejor retrató el le-

175. Una explicación completa de las nuevas fórmulas de distritos, escaños y porcentajes puede leerse en Reformas Políticas en Chile 2014-2016 (Minsegpres e IDEA, 2017).

vantamiento popular que inició el 18 de octubre de 2019 fue "No son 30 pesos, son 30 años". El gobierno de derecha se tardó en entender la situación que le resultaba inexplicable. Se habían vivido fuertes protestas sociales antes —en 2006, la Revolución Pingüina de estudiantes de secundaria que exigían educación pública; en 2007, la crisis de Transantiago por el colapso del trasporte público; en 2011, los estudiantes demandaron educación pública, gratuita y de calidad con el lema "No + lucro"; en 2016, las marchas contra el sistema de pensiones y un movimiento feminista fuerte—, pero lo de 2019 fue otra cosa (Landaeta y Herrero, 2021).

El modelo neoliberal más puro se aplicó en Chile desde la dictadura pinochetista. La transición democrática logró mover los llamados enclaves autoritarios, pero el corazón del modelo económico no modificó en gran medida: las administradoras de fondos de pensiones manejan cuentas individuales; el sistema de salud tiene un modelo de atención mixto —el seguro público Fondo Nacional de Salud, que atiende a 80% de la población, y el privado mediante las Instituciones de Salud Previsional—; el sistema de transporte público es muy caro; la privatización del agua ha derivado en el saqueo del recurso; la educación se privatizó y hubo escándalos de corrupción por vinculaciones entre el gobierno y el sector educativo privado (Paúl, 2019b). Siete días después de que inició el estallido tuvo lugar una manifestación gigante en Santiago, en la que se calcula que protestaron más de un millón de personas. El lema que circuló fue #Chiledespertó.

El gobierno de Piñera reaccionó mal y declaró una guerra que ni los militares apoyaron, puso en marcha mecanismos represivos, hubo muertos y decenas de manifestantes heridos que se enfrentaron a cuerpos militares y policiacos en una escalada del conflicto.

La desigualdad en el ingreso en Chile es una enorme. Los sectores populares y las clases medias padecen un mercado que les cobra muy caro los servicios: "es el país más caro de América Latina en cuanto a servicios públicos se refiere; es uno de los 10 países en el mundo más caros en transporte público; la educación superior es de las más caras en el planeta y es el único país en América Latina donde todas las universidades (públicas y privadas) son de paga" (Jiménez-Yáñez, 2020).

La desigualdad no sólo caló en la sociedad, sino también en la confianza en las instituciones políticas. Según las encuestas que aplicó la Universidad

Diego Portales entre 2008 y 2015, se observa mayor desconfianza en el gobierno, con 76.5% de la muestra; en las grandes empresas, 81.8%; en los tribunales de justicia, 85%; en el Congreso, 89.5%, y en los partidos políticos, 93.2% (Landaeta y Herrero, 2021: 77).

El estallido, la protesta y la represión predominaron en octubre de 2019. En noviembre empezaron a configurarse propuestas para salir del político de manera no violenta. Poco a poco, Piñera dejó de lado sus reacciones de fuerza para abrir espacios de negociación. El 14 de noviembre de 2014, después de que una amplia coalición de partidos políticos y legisladores se pronunciaran por una salida de pacificación, el presidente anunció tres medidas: un acuerdo por la paz y contra la violencia; un acuerdo para la justicia y un acuerdo por una nueva constitución (Landaeta y Herrero, 2021: 188).

Cuando el conflicto parecía encaminarse a una salida política e institucional, circularon informes de organizaciones de derechos humanos, como Amnistía Internacional, Human Rights Watch (HRW) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que reportaron el saldo de las batallas campales. HRW estableció que había 11 564 civiles heridos, pero el gobierno sólo reconocía 1 195, además de varias muertes (Landaeta y Herrero, 2021: 211-212). En marzo de 2020, la pandemia llegó a Chile y paró en seco las movilizaciones.

El plebiscito constitucional se llevó a cabo hasta el 25 de octubre de 2020 y los resultados fueron apabullantes: 78.3% de los votos a favor de una nueva carta magna y 79% para que sólo personas electas integraran la Convención Constitucional. En mayo de 2021, la elección de los constituyentes dejó a los representantes de la derecha por debajo de un tercio de la votación, con lo que perdieron su poder de veto. En julio, la Convención empezó a trabajar bajo la dirección de Elisa Loncon, lingüista y académica mapuche (Landaeta y Herrero, 2021: 223).

La siguiente pieza del rompecabezas chileno fueron las elecciones presidenciales. El triunfo que obtuvo Boric el 19 de diciembre de 2021 fue una noticia de esperanza. Fue uno de los líderes del movimiento estudiantil de 2011, diputado entre 2014 y 2018 a la cabeza de una amplia coalición política, formó parte del estallido social y fue uno de los firmantes del pacto de paz que dio curso al proceso constituyente. En marzo de 2021 fue pos-

tulado como candidato a la presidencia apoyado por la coalición Apruebo Dignidad. En la primera vuelta obtuvo 25.8% de la votación y en la segunda vuelta se enfrentó a José Antonio Kast, un representante de la ultraderecha chilena. Como en otros países, se formó una amplia coalición desde la izquierda hasta el centro, y Boric se llevó la victoria con 55.8% de los sufragios. Se despejaron las sombras que durante semanas amenazaron al país con el regreso a su pasado autoritario. Kast reconoció su derrota de forma civilizada. La segunda vuelta afirmó el movimiento social y el proceso constituyente en curso.

La noche del triunfo, el presidente electo dijo en su discurso que había llegado al poder una izquierda que tenía como eje principal la inclusión y los derechos como parte de una agenda moderna, una izquierda que no se peleaba con los otros y no polarizaba, sino que incluía a los diferentes. No hubo polarización, populismo o posturas extremas en ese pronunciamiento.

Al parecer, el joven presidente chileno no tiene la cultura política de la vieja izquierda —populista y dogmática—, no opone la lucha por más igualdad contra más reconocimiento. Puso por delante a los niños como expresión de un país verde y a las mujeres para afirmar sus luchas y derechos. Sabe de la importancia de cuidar la democracia y sostiene que la prensa libre es básica. No se precipitó a ofrecer grandes cambios porque considera que el avance debe ser gradual. No desconoce los tiempos difíciles que vienen y señala que es necesario un proceso de justicia transicional —verdad, justicia, reparación y no repetición—.

Los desafíos que enfrenta la izquierda gobernante en Chile son enormes, por eso las ofertas forman una larga lista, desde salud sin discriminación, con acceso y calidad, pasando por pensiones dignas, hasta la educación pública, un problema añejo suscitado por la privatización educativa salvaje. Boric hizo tres ofertas de una izquierda moderna: fomentar la ciencia, construir una nueva relación con los pueblos originarios y cuidar el medio ambiente.

Desde el inicio del proceso constituyente, Boric señaló: "estamos escribiendo una Constitución de forma democrática, paritaria, con participación de los pueblos originarios" (Skoknic, 2021). Todo parecía marchar sobre ruedas con esta salida democrática e institucional a las demandas que

había dejado el estallido social. El objetivo era generar otra arquitectura institucional y enterrar la herencia autoritaria de la dictadura pinochetista.

El proceso constituyente fue complejo. La Convención Constitucional se integró de manera paritaria por 155 personas independientes, la mayoría al margen de los partidos políticos, entre ellas, 17 representantes de los pueblos originarios y 5% de personas con discapacidad. El 4 de julio de 2022 fue la ceremonia para entregar la nueva carta magna al presidente Boric. Pandemia de por medio, el siguiente paso sería un plebiscito de salida, el 4 de septiembre de 2022, para saber si se aceptaba la propuesta.

Desde los estudios que hizo en el PNUD a finales del siglo pasado, Norbert Lechner (1998) detectaba que la modernización del sistema económico chileno generaba un malestar difuso. Tuvieron que pasar muchos años de gobiernos democráticos, de centro-derecha y centro-izquierda, para que las nuevas generaciones pusieran un alto a la desigualdad, en octubre de 2019. La propuesta de nueva constitución integraba los deseos de las nuevas generaciones de mujeres y hombres chilenos para cambiar el desarrollo del país con nuevas reglas sobre una mejor democracia, más inclusión y una nación plurinacional, institucionalidad, libertades, derechos sociales, protección a la naturaleza, nuevas formas de representación de las regiones y una economía responsable. El documento consta de 388 artículos en once partes y 57 artículos transitorios. Con esta propuesta, Chile quería poner su reloj histórico a tiempo y dejar atrás de forma de definitiva la herencia de una dictadura militar que se prolongó en una constitución, a pesar de los cambios que instauró el gobierno de Lagos, en 2005.

Llama la atención la evolución en la opinión de los chilenos sobre el gobierno y la nueva constitución. La enorme desaprobación que sufren los presidentes latinoamericanos en tiempos muy cortos parece ya una costumbre de la cultura política: le pasó a Bachelet, Piñera y Boric, quien llegaba a sólo 36% de aprobación a los pocos meses de haber tomado posesión (Encuesta Plaza Pública, primera semana de julio de 2022.[176] El país atraviesa problemas económicos importantes: devaluación de la moneda, inflación, etcétera. Como un correlato de la caída en la aprobación de Boric, las mediciones sobre los escenarios para el plebiscito de salida del 4 de septiembre también fueron a la baja. En marzo de 2022, 50% declaraba

176. https://cadem.cl/wp-content/uploads/2023/07/Track-PP-495-Julio-S1-VF.pdf.

que aprobaría la nueva constitución. El mes siguiente ese porcentaje bajó a 44% y entre mayo y julio cayó hasta 36%. Se midió la emocionalidad sobre el documento y para 35% de los encuestados se trataba de esperanza, pero para 61% había preocupación y temor, cifras similares al resultado del plebiscito (Encuesta Plaza Pública).[177] El 4 de septiembre ganó ampliamente el rechazo a la nueva carta magna.

Algunos sociólogos chilenos, como Garretón, ven que su país ha estado inmerso en grandes clivajes que lo han atrapado desde el golpe al Palacio de La Moneda y el derrocamiento de Salvador Allende, en 1973. Las disyuntivas han marcado su historia: dictadura o democracia, y ahora aprobación o rechazo a la nueva constitución (entrevista con Manuel Antonio Garretón, 2 de septiembre de 2022). Sin duda, el nuevo proyecto de país es un deseo mayoritario. Los problemas empiezan con las estrategias y las agendas sobre qué y cómo cambiar.

La formación de la Convención Constitucional resultó muy novedosa, sobre todo por su enorme representatividad social, en la que la clase política tradicional, sus partidos y los grandes intereses económicos quedaron en minoría o prácticamente fuera. Los movimientos sociales, actores centrales del estallido social, tuvieron un lugar central en la legislación sobre las nuevas reglas del juego. La nueva constitución generó muchos debates porque fue un proyecto para cambiar de fondo el modelo neoliberal que ha impregnado a Chile hasta los huesos. En su primer artículo establecía que Chile sería: "un estado social y democrático de derecho [...] plurinacional, intercultural, regional y ecológico". Consagraba múltiples derechos con fuertes componentes indígenas, feministas y ecológicos. A pesar de que los gobiernos de la concertación lograron acotar algunos componentes del autoritarismo de la dictadura, los hilos del modelo neoliberal que privatizó a un grado extremo la vida de los chilenos no se movieron.

Antes del 4 de septiembre se preveía que el resultado del plebiscito sería muy cerrado, pero 61.8% de los votos para el "Rechazo" y sólo 38.1% para el "Apruebo" (Servel, 2022) no estaban entre los cálculos.[178] Si ganaba el Apruebo, habría una ruta definida para elaborar un entramado de leyes

177. https://cadem.cl/wp-content/uploads/2023/07/Track-PP-495-Julio-S1-VF.pdf.

178. Servel informó que hubo 12 750 518 votos válidos de un total de 13 028 739, que representaron el 100%. El voto obligatorio propició una mayor asistencia a las urnas con participación de 85% del padrón.

y aterrizar los derechos constitucionales. En cambio, el camino se complica con el Rechazo, porque obliga al gobierno de Boric a empezar otro recorrido constituyente desde cero o hacer reformas a la Constitución actual.[179] Nadie sabe cómo será ahora la interlocución entre las fuerzas políticas y los movimientos sociales.

Entre el estallido social y el Rechazo todo quedó pendiente de nuevo, porque Chile atraviesa una crisis profunda y la gente está cansada de la violencia callejera. La derecha se sintió triunfadora con el resultado del plebiscito y leyó en las cifras la oportunidad de una revancha frente a la movilización social y la exclusión en la Convención Constitucional. Las izquierdas que apoyaron el Apruebo necesitan convertir su derrota en otra vía para propiciar los cambios que necesita el país. Lo que nadie sabe es cómo se acoplarán otra vez la amplia representación social de los constituyentes y sus agendas con un aparato político —poder legislativo, partidos— que estuvo al margen del proceso constituyente.

La narrativa de falsedades de la campaña por el Rechazo enarboló una defensa de los grandes intereses económicos que han convertido la salud, la educación y las pensiones en un lucrativo negocio privado. La derecha aprovechó la falta de información entre la ciudadanía acerca de la constitución para distorsionar el nuevo documento, por ejemplo, difundieron que la plurinacionalidad llevaría a la división del país. Varios expresidentes tomaron partido, Bachelet apoyó el proyecto abiertamente, pero Lagos se mantuvo en un limbo político que ayudó poco. La incertidumbre del resultado ha llevado a buscar una nueva organización para formar otro constituyente y a ese proceso se han incorporado los partidos, el Congreso y la presidencia de la república. Éste es un capítulo abierto en Chile y seguirá pendiente de resolver…

179. Meses después del plebiscito de salida, los debates siguen y las posiciones para acordar un nuevo mecanismo constitucional son una convención electa al 100%, según el oficialismo, y la inclusión de expertos no electos, según la oposición.

4.10 Salida, reflexiones finales

1. Durante años hemos seguido los procesos políticos en estos cuatro países y hemos observado la transformación de sus democracias. Entre cambios sustantivos y reproducción de rutinas, constatamos que el contexto internacional, que denominamos debilidad democrática, obedece a un conjunto de situaciones y no a una sola causa o tipo de liderazgo. Al mismo tiempo, hemos podido destacar que estos procesos tienen ciclos con un inicio y un momento de cierre. La historia de cada país, su cultura política, el tipo de actores y su estructura de poder presidencial han permitido establecer las singularidades de cada perfil.
2. Quisimos iniciar con el análisis comparativo sobre el comportamiento político de cada país y tomamos la crisis de la pandemia de COVID-19 como laboratorio. La tipología control, consenso y caos nos ayudó a ubicar modelos y decisiones de forma comparada. Fue como poner a prueba las capacidades, resistencias y obstáculos de cada país, con sus decisiones y ensayos de política pública para manejar una crisis que ha dejado graves consecuencias en muertes y decrecimiento económico. En este sentido, queda sin respuesta la cuestión de por qué razones políticas diferentes llevaron a resultados similares, o por qué políticas similares condujeron a resultados diferentes.
3. Con tres referentes, el tipo de presidencialismo, el populismo y la polarización, establecimos el análisis de los casos. Se trata de tres procesos que comprometen a las democracias y han debilitado sus capacidades y mecanismos de representación. Nos acercamos conceptualmente a partir de autores que se han planteado el tema en referencia a situaciones que pasan en las democracias, procesos que las alejan del modelo liberal más clásico, a pesar de que los países que estudiamos son relativamente lejanos a esas democracias fundadoras. Sin embargo, hoy existe el agravante de que esas democracias también atraviesan situaciones críticas, por eso las tensiones y conflictos en estos cuatro países son parte de una globalización compleja que ha debilitado el sistema democrático internacional.
4. Retomamos el caso de México a partir del 2018, cuando triunfa la coalición encabezada AMLO, lo que provoca un realineamiento electoral con la

característica de ser una narrativa polarizante, una construcción ideológica que se presenta como una gran transformación frente a una realidad de problemas graves que persisten sin tener una solución. De un gobierno dividido y de minoría se pasó a un régimen de partido dominante y su comportamiento transformó el espacio político, el balance de pesos y contrapesos se debilitó y entramos a una fase de hiperpresidencialismo con partido dominante. ¿Podría haber sido de otra forma? Parece complicado responder esta pregunta. Uno de los ejes profundos de la 4T ha sido descalificar el periodo anterior de seis sexenios en los que cambió el modelo capitalista hacia una estrategia exportadora, con castigo salarial y un bajo crecimiento del mercado interno. Al mismo tiempo, se descalifica la construcción de los años de la transición democrática y el conjunto de instituciones autónomas que se crearon en ese periodo. México ha entrado en una sucesión presidencial adelantada y a partir del resultado de esa elección se podrá establecer qué tipo de democracia tendrá el país en los próximos años. Por lo pronto, se vislumbran tiempos de mucha confrontación entre el oficialismo y la oposición, en un clima cada vez más polarizado.

5. Como habíamos establecido en un trabajo anterior (Aziz, 2021), la crisis en Brasil que caracterizamos como explosiva ha tenido un ciclo que pasó de una democracia consolidada a un gobierno de ultraderecha y una guerra cultural. Identificamos estos cambios como el paso del progresismo a la ultraderecha. Afortunadamente pudimos incorporar la última elección presidencial. Con el triunfo de Lula, Brasil podrá recuperar la senda democrática a pesar de las dificultades para regresar a cierta normalidad política y democrática, y dejar atrás el periodo de excepción del bolsonarismo, que habrá que revisar con cuidado en los próximos años. Sin duda, uno de los retos del nuevo gobierno será establecer de nuevo el presidencialismo de coalición como el eje del sistema político. Por lo pronto, abundan las preguntas y los retos no sólo sobre cómo se llevará a cabo la operación política, sino qué pasará con la guerra cultural que inició la extrema derecha.
6. Ampliamos la mirada Sobre Argentina, país que habíamos entendido en clave de presidencialismo por decreto debido a la recurrencia de este mecanismo para resolver las urgencias frecuentes de su crisis económica,

para ver que ese tipo de instrumentos obedece a una dinámica política que se ha caracterizado como decisionismo presidencial, lo cual debilita el debate democrático y la representación. La vinculación entre una crisis económica de periodos muy prolongados y la forma de su presidencialismo establece una singularidad en su gobernabilidad. Nada apunta a la disolución de esa relación porque la complicada situación económica, con un enorme endeudamiento, una devaluación permanente y la alta tasa inflacionaria, es difícil de superar en el corto plazo. Al mismo tiempo, la estabilidad de su sistema democrático garantiza que la lucha por el poder se siga reproduciendo dentro de una polarización entre peronismo progresista y derecha, sin que se vislumbre otra alternativa.

7. Chile presentó el escenario más desafiante a un modelo económico neoliberal, herencia de su dictadura, que estalló en unos cuantos días, después de 30 años de estabilidad relativa. De 2019 a 2022, el país modificó lo que había permanecido como un ejemplo de sistema para sus vecinos. Los ríos subterráneos del malestar chileno hicieron erupción y de la noche a la mañana la calle se convirtió en un campo de batalla. La canalización del proceso por una vía institucional llevó a un experimento que no ha terminado: la demanda de una nueva constitución que deje atrás la de la dictadura de una vez por todas y dé paso a un nuevo modelo económico con mayor bienestar y una representación democrática con más cercanía entre la clase política y la ciudadanía. En este proceso también se hizo posible la elección de un presidente de izquierda que apoyó el proceso constituyente y ahora encabeza los esfuerzos para retomarlo. Chile busca un proyecto de país con más inclusión, redistribución y representación. En los próximos años habrá resultados visibles.

4.11 Epílogo

La velocidad de los acontecimientos nos lleva a registrar algunos cambios que han definido el escenario de los cuatro países de estudio en los últimos meses. Las grandes tendencias que señalamos no se han modificado, pero de alguna forma se han definido algunas interrogantes. Por ejemplo, en México arrancó la sucesión presidencial de tiempo completo. El oficialismo

se ha adelantado a los tiempos indicados por la ley y comenzó la precampaña en junio, en lugar de noviembre. El partido gobernante definió las reglas para elegir su candidatura a la presidencia de la república: recorridos por el país a lo largo de 70 días, una encuesta y 5 millones de pesos. En el terreno de la informalidad, Morena ha cambiado el nombre de todas las acciones relacionadas, de manera que quien gane la encuesta no será candidato o candidata, sino coordinador de de Defensa de la Transformación, lo que sea que eso signifique. Se registraron cuatro integrantes del partido, aunque en realidad la competencia es entre la ex jefa de gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, y el excanciller, Marcelo Ebrard. Los morenistas Adán Augusto López y Ricardo Monreal, y los aliados Gerardo Fernández Noroña, del Partido del Trabajo, y Manuel Velasco, del Partido Verde Ecologista de México, son el coro de acompañamiento.

Al mismo tiempo, el gobierno de AMLO ha entrado en la última fase de su sexenio y se han agudizado sus críticas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) porque ha echado abajo varias leyes aprobadas por Morena y sus aliados en el Congreso de la Unión, como el traslado de la Guardia Nacional a la Sedena, o el llamado Plan B en materia electoral. Se prevé que en los próximos meses haya otras iniciativas que también serán invalidadas por el organismo. Las razones del poder judicial obedecen a un criterio de inconstitucionalidad y violaciones al procedimiento legislativo propiamente. La presidencia ha bloqueado el nombramiento de integrantes comisionados de los órganos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional de Acceso a la Información, porque le parece que es una institución que no sirve. Con ese bloqueo ha paralizado el funcionamiento de miles de resoluciones sobre información y transparencia, con lo que el país se ha vuelto más opaco.

El presidencialismo que ha ejercido AMLO conserva un alto niveles de aceptación, alrededor de 60%. Parece que ha calculado la estrategia sucesoria para que su partido gane las elecciones. Ante los decretos y reformas que la SCJN ha rechazado, se ha propuesto como objetivo que en junio de 2024 su coalición se quede con la mayoría constitucional para enviar al Congreso una serie de reformas que cambien la carta magna de acuerdo con su proyecto, un mes antes de que termine su periodo. Si eso ocurriera, habría cambios que afectarían el sistema político, la democracia y la estruc-

tura gubernamental de forma importante. De cualquier forma, se ve como una posibilidad lejana.

En Brasil, el regreso de Lula permitió a la democracia tener un respiro frente a lo que hubiera significado la reelección de Bolsonaro. A pesar de que ese conglomerado perdió la presidencia, obtuvo un poco más de 58 millones de votos, 49%. Lula no obtuvo la mayoría en el Congreso; sin embargo, después de negociaciones complejas y con gran habilidad política, el nuevo presidente logró romper el techo de limitaciones al gasto social y pudo sacar adelante las promesas de sus programas para los sectores más pobres de la población. Los líderes de los diputados y senadores consiguieron su reelección en febrero de 2023. No se logró una nueva fase del presidencialismo de coalición, pero sí una mayoría entre izquierdas y derechas legislativas en la que entraron todos, salvo los que apoyaron abiertamente a Bolsonaro.

Unos días después de la toma de posesión de Lula, grupos bolsonaristas hicieron destrozos en algunos edificios públicos de Brasilia, similar a lo que pasó en enero de 2021 en el Capitolio con el asalto de grupos de simpatizantes de Trump.

El presidente se encuentra en una situación complicada para revertir las políticas más retrógradas del bolsonarismo, que se ha convertido en un referente para grupos de ultraderecha que tienen raíces culturales en la sociedad brasileña:

La verdadera oposición es probable que venga del Senado. Con los ex ministros claves elegidos como senadores, una brigada de bolsonaristas está tratando de crear un búnker contrario a Lula en la Cámara Alta. Cuando vengan los tiempos difíciles, ¿podrá Lula contar con Lira [líder del Senado], el hombre que le guardó las espaldas a Bolsonaro en la Cámara? Y con una coalición tan amplia, ¿habrá suficiente consenso para aprobar programas que puedan convencer a la población de que la democracia merece la pena? (Singer, 2023: 61).

En el caso de Argentina, han sido meses complicados para la coalición gobernante. El peronismo se ha fracturado por el distanciamiento entre Fernández y la vicepresidenta. Desde las negociaciones de la inmensa deuda heredada del gobierno de Macri llegaron las diferencias entre las

posturas moderadas que negociaron con el FMI y las más radicales del kichnerismo que descalificaron los acuerdos.

Después de que 2023 transcurrió en medio de una crisis económica y política, se considera que el gobierno de Fernández ha fracasado. Eso le ha dado gasolina a la derecha macrista y al PRO para encabezar las encuestas rumbo a los comicios, en octubre. Este gobierno ha tenido que enfrentar "tres calamidades: la pandemia, la guerra… y la Cámpora [agrupación política kirchnerista]" (Stefanoni, 2023: 7). Las consecuencias han sido una inflación anual de más de 100%, crecimiento de la pobreza que llega a 39% y un dólar *blue* descontrolado cuya cotización sube todos los días (Stefanoni, 2023). Ante este panorama, el presidente Fernández declinó la posibilidad de buscar la reelección.

Para enfrentar el crecimiento de la derecha y la posibilidad de que gane las elecciones, el peronismo se encuentra en un reacomodo profundo para formar las listas. Fernández de Kirchner, la gran electora, declaró que no se postularía para ningún cargo de elección popular. De última hora, hubo un cambio en la pareja que encabezaría la lista del Partido Justicialista: primero se propuso a Eduardo de Pedro y luego se hizo un movimiento a favor de Massa, es decir, ganaron las posiciones más moderadas. La lectura fue que el presidente intervino por su ministro de Economía y el kichnerismo aceptó, quizá porque consideraron esa propuesta más competitiva. Llama la atención que la memoria del electorado es corta y parece haber olvidado la situación en la que el macrismo dejó al país. La agenda que dominará la contienda electoral estará asentada en dos problemas que están más en el terrero de las derechas: la inflación y la inseguridad.

En Chile, después de varios meses y mucha negociación se reencauzó el proceso para hacer una nueva constitución. Sin embargo, los resultados son desconcertantes. El guion más probable no ha resultado, el gobierno de Boric ha tenido que ajustar su equipo y sus políticas, en lugar de tener una nueva constitución garantista y políticas públicas que beneficien a los grupos más desfavorecidos de la población como una respuesta al estallido social de 2019. Hay un nuevo clima político y los problemas apuntan hacia dos direcciones: la economía y el orden público. Es decir, una agenda más compatible con la derecha que con la izquierda:

Por el lado de la economía, bajo crecimiento, pérdida de empleo e inflación al alza. Por el lado del orden público, una creciente demanda de mano dura contra la delincuencia común, la violencia de grupos radicalizados en el marco del conflicto mapuche en el sur, el caos migratorio en la zona norte, la influencia de los narcos en las poblaciones, etc. (Bellolio, 2023: 67).

En la elección de la Convención Constitucional se hicieron realidad un temor y una enorme paradoja. El temor fue una suerte de contragolpe "conservador, autoritario, neoliberal" (Bellolio, 2023: 73). La paradoja es que el partido ultraderechista de Kast ganó la mayoría de los constitucionalistas para redactar una carta magna contraria a la que se desechó en septiembre de 2022, pues su partido y los intereses que representa nunca quisieron modificar la Constitución de Pinochet. Por lo pronto, se ve con incertidumbre lo que pueda pasar con las reformas de Boric en materia fiscal y de pensiones.

Seguiremos observando los presidencialismos de estos países en los próximos meses, en una dinámica de cambios rápidos que genera un horizonte de corto plazo dominado por luchas entre agendas de izquierdas y derechas, un alto nivel de pragmatismo político como mecanismo para cuidar intereses más allá de las ideologías rígidas del pasado, y un escenario internacional en el que los procesos de globalización han entrado en una nueva etapa de incertidumbre y temor por la gravedad de los problemas, como el cambio climático, las pandemias y la guerra en Europa. En este mundo de cambios constantes la democracia se ha debilitado y los presidencialismos se han convertido en formas de ejercicio del poder cada vez más complejas.

Bibliografía

#

24 Horas-TVN Chile (2020), "Presidenta Piñera conmemora el día internacional del médico", YouTube, 3 de diciembre, https://www.youtube.com/watch?v=WmAj4WtL7MM.

A

Abranches, Sérgio (2021), "Presidencialismo de coalizão em transe e crisis democrática no Brasil", *Revista Eurolatinoamericana de Análisis Social y Político*, año 2, núm. 3, pp. 67-79.

Araujo, Cicero (2022), "¿Una segunda marea rosa en Brasil?", *Nueva Sociedad*, núm. 299, https://www.nuso.org/articulo/segunda-marea-rosa-brasil/.

Avritzer, Leonardo (2018), "O pêndulo da democracia no Brasil. Uma análise da crise 2013-2018", *Revista Brasileira de Psicanálise*, vol. 52, núm. 4, pp. 97-116.

Avritzer, Leonardo, (2019), "A crise da democracia no Brasil", *A Terra é Redonda*, 6 de octubre, https://aterraeredonda.com.br/a-crise-da-democracia-no-brasil/.

Avritzer, Leonardo (2020), *Política e antipolítica. A crise do governo Bolsonaro*, Todavia, São Paulo.

Avritzer, Leonardo (2021), "Dois anos de desgoverno – os efeitos da antipolítica", *A Terra é Redonda*, 9 de enero, https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-efeitos-da-antipolitica/.

Aziz Nassif, Alberto (2015), "¿Democracias diferentes? México, Brasil y Argentina", en *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, Ilán Bizberg (coord.), El Colegio de México, México, pp. 283-380

Aziz Nassif, Alberto (2020), "México y la pandemia: breve recuento a medio camino", en *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la COVID-19*, Martí i Puig, Salvador y Manuel Alcántara Sáez (eds.), Marcial Pons, Madrid, pp.217-231

Aziz Nassif, Alberto (2021), "Democracias en crisis: México y Brasil", en *Variedades de capitalismos en crisis*, Alberto Aziz Nassif e Ilán Bizberg (coords.), El Colegio de México, México, pp. 137-184.

Aziz Nassif, Alberto e Ilán Bizberg (coords.) (2021), *Variedades de capitalismos en crisis*, El Colegio de México, México.

Aziz Nassif, Alberto, Enrique Valencia Lomelí y Jorge Alonso Sánchez (2020), *Tres miradas al México de hoy*, Universidad de Guadalajara/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Cátedra Jorge Alonso), Guadalajara.

B

BBC News Mundo (2021), "Covid-19 en América Latina: los países donde más aumentó la pobreza extrema durante la pandemia (y los dos donde insólitamente bajó)", *BBC News Mundo*, 20 de mayo, https://www.bbc.com/mundo/noticias-57165791.

BBC News Mundo (2022), "'Teníamos una soga al cuello': 7 claves del acuerdo entre Argentina y el FMI para refinanciar la enorme deuda del país sudamericano", *BBC News Mundo*, 28 de enero, https://www.bbc.com/mundo/noticias-60175114.

Bellolio Badiola, Cristóbal (2023), "Gabriel Boric o las peripecias de los hijos de la transición chilena", *Nueva Sociedad*, núm. 305, https://nuso.org/articulo/305-boric-peripecias-hijos-transicion-chilena/.

Berman, Sheri (2022), "¿Por qué y cómo se erosiona la democracia?", *Nueva Sociedad*, octubre, https://nuso.org/articulo/por-que-y-como-se-erosiona-la-democracia/.

Betim, Felipe y Talita Bedinelli (2020), "Marcos Nobre ao *El País*: 'Bolsonaro tenta destruir as instituições por dentro'", *El País*, 3 de junio, https://brasil.elpais.com/brasil/2020-06-03/el-pais-entrevista-ao-vivo-o-filosofo-marcos-nobre-nesta-quinta-feira.html.

Bizberg, Ilán (coord.) (2015a), *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, El Colegio de México, México.

Bizberg, Ilán (2015b), "Tipos de capitalismo en América Latina", en *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, Ilán Bizberg (coord.), El Colegio de México, México, pp. 41-94

Burdman, Julio (2022), "El discurso de la encrucijada", *Anfibia*, 3 de enero, https://www.revistaanfibia.com/el-discurso-de-la-encrucijada/.

C

Castiglioni, Rossana (2020), "La política chilena en tiempos de pandemia", *Nueva Sociedad*, núm. 287, https://www.nuso.org/articulo/la-politica-chilena-en-tiempos-de-pandemia/.

Castro Cornejo, Rodrigo (2022), "'Está muy mal la situación, pero apruebo el trabajo del presidente'. Aprobación presidencial (afectiva) en México", *Nexos*, 24 de mayo, https://datos.nexos.com.mx/esta-muy-mal-la-situacion-pero-apruebo-el-trabajo-del-presidente-aprobacion-presidencial-afectiva-en-mexico/

Centenera, Mar (2021), "La ultraderecha entra en el Congreso", El País, 14 de noviembre.

Centro de Estudios Públicos (CEP) (2022), "Estudio Nacional de Opinión Pública N° 86, abril-mayo 2022", https://www.cepchile.cl/encuesta/estudio-nacional-de-opinion-publica-n86-abril-mayo-2022/.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Programa de Política de Drogas (PPD) (2023), "Plataforma de proyección de datos abiertos (PPData)", https://ppdata.politicadedrogas.org/.

Chang, Rachel, Jinshan Hong y Kevin Varley (2020), "Los mejores y peores lugares para estar en la era del covid", Bloomberg, https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-24/los-mejores-y-peores-lugares-para-estar-en-la-era-del-covid-khwlaifq#xj4y7vzkg.

Coneval (2020), "Medición multidimensional de la pobreza", https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx

Congreso de la Nación Argentina (2019), Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública, 23 de diciembre, https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/333564/texto.

Corporación Latinobarómetro, (2011), "Informe 2011", Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.

Cufré, David (2021), "La economía de Alberto Fernández: Qué hizo, qué no hizo", *Página 12*.

D

Delamaza, Gonzalo (2020), "Chile: el fracaso de una estrategia equivocada ante la primera etapa de la COVID-19", en *Política y crisis en América Latina*.

Reacción e impacto frente a la COVID-19, Salvador Martí i Puig y Manuel Alcántara Sáez (eds.), Marcial Pons, Madrid, pp. 77-94

F

Fernández, Michelle y Humberto Dantas (2020), "Brasil a la deriva: un país entre la pandemia de la COVID-19 y la convulsión política", en *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la COVID-19*, Salvador Martí i Puig y Manuel Alcántara Sáez (eds.), Marcial Pons, Madrid, pp.61-76

Fontana, Remy J. (2021), "A condição pandêmica", *A Terra é Redonda*, 1 de marzo, https://aterraeredonda.com.br/a-condicao-pandemica/.

Fraser, Nancy (2000), "¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era 'postsocialista'", *New Left Review*, núm. 0, https://newleftreview.es/issues/0/articles/nancy-fraser-de-la-redistribution-al-reconocimiento-dilemas-de-la-justicia-en-la-era-postsocialista.pdf.

Fuente, Gloria de la (2010), "Reformas Políticas y calidad de la democracia en Chile: a propósito de la agenda democrática del gobierno de Sebastián Piñera", https://docplayer.es/search/?q=%E2%80%9CReformas+Pol%C3%ADticas+y+calidad+de+la+democracia+en+Chile%3A+a+prop%C3%B3sito+de+la+agenda+democr%C3%A1tica+del+gobierno+de+Sebasti%C3%A1n+Pi%C3%B1era%E2%80%9D%2C+Gloria+de+la+Fuente%2C+diciembre+de+2010%29.

G

Galagarra, Naira (2018), "El ultraderechista Bolsonaro gana las elecciones y será presidente de Brasil", *El País*.

Galarraga, Naiara y Alfonso Benites (2021), "Bolsonaro coloca a sus aliados al frente de las dos Cámara del Congreso", *El País*, 2 de febrero, https://elpais.com/internacional/2021-02-02/bolsonaro-coloca-a-sus-aliados-al-frente-de-las-dos-camaras-del-congreso.html.

Galarraga, Naira (2022), "Lula gana las elecciones a Bolsonaro en la victoria más reñida de la historia de Brasil", *El País*.

Garretón, Manuel Antonio (2012), *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la concertación en Chile, 1990-2010*, Editorial

ARCIS/Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales, Santiago de Chile.

Garretón, Manuel Antonio y Roberto Garretón (2010), "La democracia incompleta en Chile: la realidad tras los rankings internacionales", *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 1, pp. 115-148.

Gay, Ariette, Christian Sánchez y Cäcilie Schildberg (2022), "La hora de la verdad de la nueva Constitución chilena", *Nueva Sociedad*, https://nuso.org/articulo/el-dificil-camino-hacia-la-constitucion-chilen/.

Gené, Mariana y Luisina Perelmiter (2022), "Polarización política: ¿fenómeno de nicho o de masas?, *Anfibia*, 26 de enero, https://www.revistaanfibia.com/polarizacion-politica-fenomeno-de-nicho-o-de-masas/.

Gobierno de México-Coronavirus, s. f., "Exceso de mortalidad en México", https://coronavirus.gob.mx/exceso-de-mortalidad-en-mexico/.

Goldstein, Ariel (2019), *Bolsonaro. La democracia de Brasil en peligro*, Mara Editorial, Buenos Aires.

Goyuburu, Lara (2020), "El caso argentino: un virus sobre la grieta", en *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la COVID-19*, Salvador Martí i Puig y Manuel Alcántara Sáez (eds.), Marcial Pons, Madrid, pp. 25-42

Gramsci, Antonio (1975), *Quaderni del carcere*, Einadi, Turín.

Grez Toso, Sergio (2012), "Chile 2012: el movimiento estudiantil en la encrucijada", *Le Monde Diplomatique*, https://www.lemondediplomatique.cl/2012/01/chile-2012-el-movimiento-estudiantil-en-la-encrucijada-en-espanol-y-frances.html#partage.

Guimarães, Juarez (2021), "Dois anos de desgoverno – a crise de legitimidade", *A Terra é Redonda*, 16 de enero, https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-a-crise-de-legitimidade/.

H

Heck de Jesus, Maria Paula (2021), "Relações Executivo-Legislativo: uma análise da governabilidad do presidente Jair Bolsonaro, na Câmara dos deputados, nos dois primeiros anos de mandato (2019-2020)", ponencia, Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro e XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Cámara dos Deputados, 5 a 9 de julio, en línea.

Heiss, Claudia (2021), "Chile: la Constitución que viene", *Nueva Sociedad*, https://nuso.org/articulo/chile-la-constitucion-que-viene/.

Heredia, Blanca y Hernán Gómez Bruera (coords.) (2021), *4T. Claves para descifrar el rompecabezas*, Grijabo, México.

I

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022a), "Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2022, Datos al cuarto trimestre del año", https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/754.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022b), "Datos preliminares revelan que en 2021 se registraron 35 625 homicidios", comunicado de prensa, 26 de julio, https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=7464.

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (2020), "Seminario virtual: Reflexiones sobre la respuesta de México ante la pandemia de COVID-19 y sugerencias para enfrentar los próximos retos", https://www.insp.mx/recomendaciones-pandemia/seminario-virtual-del-23-al-27-de-noviembre-2020.

J

Jasanoff, Sheila, Stephen Hilgartner, J. Benjamin Hurlbut, Onur Özgöde y Margarita Rayzberg (2021), "Comparative Covid Response: Crisis, Knowledge, Politics. Interim Report", Cornell University/John F. Kennedy School of Government, https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2021/02/Comparative-Covid-.pdf (consulta: 22 de mayo de 2021).

Jiménez-Yáñez, César (2020), "#Chiledespertó: causas del estallido social en Chile", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 82, núm. 4, pp. 949-957.

Johns Hopkins University-Coronavirus Resource Center (JHU-CRC) (2020-2023ª), "Covid-19 Map", https://coronavirus.jhu.edu/map.html (consulta: 23 de mayo de 2021).

Johns Hopkins University-Coronavirus Resource Center (JHU-CRC) (2020-2023b), "Mortality Analyses", https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality (consulta: 12 de octubre de 2022).

K

Kessler, Gabriel y Gabriel Vommaro (2021), "Polarización, consensos y política en la sociedad argentina reciente", Fundar, Buenos Aires, https://fund.

ar/publicacion/polarizacion-consensos-y-politica-en-la-sociedad-argentina-reciente/.

L

Laclau, Ernesto (2005), *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Lacunza, Sebastián (2021), "¿Quién ganó, quién perdió y qué se jugó en las elecciones argentinas?", *Nueva Sociedad*, https://nuso.org/articulo/elecciones-argentina-fernandez-kirchner-larreta-milei-izquierda/.

Lagos, Marta (2011), "Chile al desnudo", Corporación Latinobarómetro, https://m.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20111028/asocfile/20111028111806/chile_al_desnudo.pdf.

Landaeta L., Laura y Víctor Herrero (2021), *La revuelta*, Planeta, Santiago de Chile.

Lechner, Norbert *et. al.* (1998), "Las paradojas de la modernización", Desarrollo Humano en Chile, Santiago de Chile

Leiras, Santiago C. (2021), "Decisionismo presidencial: ¿estilo político o estrategia en tiempos de crisis? El debate de la ciencia política argentina sobre los años '90", *Colección*, vol. 33, núm. 1, pp. 17-35.

Leyba, Carlos (2022), "Argentina y el FMI, viejos conocidos: 64 años y 22 acuerdos de refinanciación de la deuda", *The Conversation*, 26 de abril, https://theconversation.com/argentina-y-el-fmi-viejos-conocidos-64-anos-y-22-acuerdos-de-refinanciacion-de-la-deuda-177415.

Levitski, Steven y Daniel Ziblatt (2018), *Cómo mueren las democracias*, Ariel, Barcelona.

Lowy Institute (2021), "Lowy Institute Covid Performance Index", 13 de marzo, https://poll.lowyinstitute.org/tags/covid-19/ (consulta: 23 de mayo de 2021).

Luna, Juan Pablo (2022), "Una promesa llamada Gabriel Boric", *Nueva Sociedad*, núm. 299, https://nuso.org/articulo/una-promesa-llamada-Gabriel-Boric/.

M

Malamud, Andrés y Leiv Marsteintredet (2017), "Lula, Humala y el mito del hiperpresidencialismo", *La Nación*, 18 de julio.

Martí i Puig, Salvador y Manuel Alcántara Sáez (eds.) (2020), *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la COVID-19*, Marcial Pons, Madrid.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Minsegpres) e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) (2017), *Reformas políticas en Chile 2014-2016*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile.

Mounk, Yascha, (2018), *El pueblo contra la democracia. Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla*, Paidós, Barcelona.

N

Naím, Moisés (2022), *La revancha de los poderosos. Cómo los autócratas están inventando la política en el siglo XXI*, Debate, libro electrónico.

Natanson, José (2020), "Argentina, el virus y el presidente", *Nueva Sociedad*, núm. 287, https://nuso.org/articulo/argentina-el-virus-y-el-presidente/.

Natanson, José, (2022), "La nueva nueva izquierda", *Nueva Sociedad*, núm. 299, https://nuso.org/articulo/la-nueva-nueva-izquierd/.

Nobre, Marcos (2020), *Ponto-final. A guerra de Bolsonaro contra a democracia*, Todavía, São Paulo.

Nohlen, Dieter (2013), "El presidencialismo comparado", *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, núm. 1, pp. 6-23.

P

Paúl, Fernanda (2019ª), "Protestas en Chile: 4 claves para entender la furia y el estallido social en el país sudamericano", *BBC News Mundo*, 20 de octubre, https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50115798.

Paúl, Fernanda, (2019b), "Protestas en Chile: las 6 grandes deudas sociales por las que muchos chilenos dicen sentirse abusados", *BBC News Mundo*, 21 de octubre, https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50124583.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021), *Informe regional de desarrollo humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*, Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo, Nueva York, https://hdr.undp.org/system/files/documents//rhdrrblac2021espdf.pdf.

Przeworski, Adam (2022), *Las crisis de la democracia. ¿Adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?*, Siglo XXI Editores, México.

Q

Quiroga, Hugo (2020), "Decisionismo democrático y emergencia permanente. Consideraciones políticas sobre la Argentina de hoy", *Revista Eurolatinoamericana de Análisis Social y Político*, año 1, núm. 1, pp. 161-175.

R

Ríos Figueroa, Julio (2019), "El nuevo militarismo", *Nexos*, 1 de marzo, https://www.nexos.com.mx/?p=41320.

Rivas Molina, Federico y Mar Centenera (2022a), "El FMI anuncia un acuerdo 'realista y creíble' con Argentina para refinanciar su deuda", *El País*, 3 de marzo, https://elpais.com/economia/2022-03-03/el-fmi-anuncia-un-acuerdo-realista-y-creible-con-argentina-para-refinanciar-su-deuda.html.

Rivas Molina, Federico y Mar Centenera (2022b), "El Congreso argentino aprueba con amplia mayoría el acuerdo con el FMI", *El País*, 17 de marzo, https://elpais.com/internacional/2022-03-18/el-congreso-argentino-aprueba-con-una-amplia-mayoria-el-acuerdo-con-el-fmi.html.

Rivas Molina, Federico, Mar Centenera y Georgina Zerega (2021), "Elecciones en Argentina: quién es quién en el peronismo", *El País*, 14 de noviembre, https://elpais.com/internacional/2021-11-14/elecciones-en-argentina-quien-es-quien-en-el-peronismo.html.

Rivas Molina, Federico y Zerega, Georgina (2021), "Una remontada electoral inesperada mantiene con vida al peronismo pese al triunfo opositor", *El País*, 15 de noviembre, https://elpais.com/internacional/2021-11-15/una-remontada-electoral-inesperada-mantiene-con-vida-al-peronismo-pese-al-triunfo-opositor.html.

Rivas Molina, Federico (2022), "El divorcio de los Fernández bloquea Argentina", El País, 26 de marzo.

Rosanvallon, Pierre (2020), *El siglo del populismo*, Manantial, Buenos Aires.
Rosso, Fernando (2021), "Divididos y polarizados", *Anfibia*, 16 de noviembre, https://www.revistaanfibia.com/divididos-polarizados-desafio-izquierda/.

S

Saferstein, Ezequiel y Analía Goldentul (2022), "La batalla cultural de las nuevas derechas", *Anfibia*, 23 de mayo, https://www.revistaanfibia.com/javier-milei-la-batalla-cultural-de-las-nuevas-derechas/.
Salas Oroño, Amílcar, (2019), "El Brasil de Bolsonaro: la captura antidemocrática del Estado de derecho", *Ciclos*, vol. 26, núm. 52.
Salas Ortoño, Amílcar y Camila Vollenweider (2020), "Brasil: el primer año de gobierno de Bolsonaro", Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica, https://www.celag.org/brasil-el-primer-ano-de-gobierno-de-bolsonaro/.
Servicio Electoral de Chile (Servel) (2022), "Plebiscito 2022", https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico&id=237.
Singer, André (2023), "El regreso de Lula", *Nueva Sociedad*, núm. 305, https://nuso.org/articulo/305-el-regreso-de-lula/.
Skoknic, Francisca (2021), "Un nuevo presidente para una nueva Constitución", El País, 20 de diciembre.
Solano Gallego, Esther (2020), "¿Por qué repunta Bolsonaro?, *Nueva Sociedad*, https://nuso.org/articulo/por-que-repunta-bolsonaro/.
Sousa Santos, Boaventura de (2018), "Las democracias también mueren democráticamente", *Pressenza*, 21 de octubre, https://www.pressenza.com/es/2018/10/las-democracias-tambien-mueren-democraticamente/.
Sousa Santos, Boaventura de (2022), "Carta abierta al presidente Lula da Silva", *La Jornada*, 13 de noviembre, https://www.jornada.com.mx/notas/2022/11/13/mundo/carta-abierta-al-presidente-lula-da-silva/.
Stefanoni, Pablo (2018), "Biblia, buey y bala... recargados. Jair Bolsonaro, la ola conservadora en Brasil y América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 278, https://nuso.org/articulo/biblia-buey-y-bala-ola-conservadora-brasil-bolsonaro-stefanoni/.
Stefanoni, Pablo (2020), "Brasil, Pandemia, guerra cultural y precariedad. Entrevista a Lena Lavinas", *Nueva Sociedad*, núm. 287, https://nuso.org/

articulo/brasil-pandemia-guerra-cultural-y-precariedad/.

Stefanoni, Pablo (2023), "¿Quién llora por Argentina? Elecciones en medio de la crisis", *Nueva Sociedad*, núm. 305, https://nuso.org/articulo/305-quien-llora-por-argentina/.

Suárez, Fernando Manuel (2020), "La vana pretensión de querer ser todo al mismo tiempo", *Nueva Sociedad*, https://nuso.org/articulo/la-vana-pretension-de-querer-ser-todo-al-mismo-tiempo/.

Svampa, Maristella (2016), *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*, Edhasa, Buenos Aires.

T

Tarricone, Manuel (2021), "Qué dicen los 116 DNU de Alberto Fernández que tratará el Senado", *Chequeado*, 24 de noviembre, https://chequeado.com/el-explicador/que-dicen-los-116-dnu-de-alberto-fernandez-que-tratara-el-senado/.

Tello, Xavier (2022), *La tragedia del desbasto*, Planeta, México.

Titelman, Noam (2022a), "¿Adónde fue a parar el apoyo al proceso constituyente chileno?", *Nueva Sociedad*, https://nuso.org/articulo/Chile-plebiscito-constitucion/.

Titelman, Noam (2022b), "Chile: la batalla por la nueva Constitución", *Nueva Sociedad*, https://nuso.org/articulo/una-nueva-constitucion-para-un-nuevo-chile/.

U

Urbinati, Nadia (2020), *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*, Instituto Nacional Electoral/Grano de Sal, México.

V

Vandenberghe, Frédéric y Jaime Marques Pereira (2021), "El Brasil de Bolsonaro o la estrategia del caos", manuscrito inédito.

Vásquez, David (2006), "Sistema Electoral Binominal y las elecciones parlamentarias 1989-2005", Serie Estudios N° 1, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago.

Vommaro, Gabriel y Mariana Gené (2021), "Lecciones de las elecciones", *Anfibia*, 18 de noviembre, https://www.revistaanfibia.com/lecciones-de-las-elecciones-legislativas/.

W

Wikipedia (2023), "Decreto de necesidad y urgencia", https://es.wikipedia.org/wiki/Decreto_de_necesidad_y_urgencia.

Ximénez-Fyvie, Laurie Ann (2021), *Un daño irreparable*, Planeta, México.

Zakaria, Fareed, (1997), "The Rise of Iliberal Democracy", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 6, pp. 22-43.

Prensa

Clarín
El Mercurio
El País
El Universal
Folha de São Paulo
La Jornada
La Nación
Página 12
Proceso
Reforma
The New York Times

Entrevistas

Argentina
Karina Batthyány, 4 de noviembre de 2019
Claudia Danani, 5 de noviembre de 2019
Carlos Fidel, 2 de noviembre de 2019
Laura Goldberg, 1 de noviembre de 2019
Gabriel Kessler, 4 de noviembre de 2019
Marcelo Leira, 5 de noviembre de 2019
Mariestela Svampa, 6 de noviembre de 2019
Gabriel Vommaro, 1 de noviembre de 2019
Brasil

Ángela Alonso, 7 de noviembre de 2018
Glauco Arbix, 6 de noviembre de 2018
Marta Arreche, 5 de noviembre de 2018
Alvaro Comín, 6 de noviembre de 2018
Claudio Couto, 9 de noviembre de 2018
Adrián Gurza, 9 de noviembre de 2019
Wagner Iglesias, 8 de noviembre de 2018
Fernando Limongi, 9 de noviembre de 2018
Eduardo Márquez, 8 de noviembre de 2018
Carlos Torres, 6 de noviembre de 2018
Chile
Manuel Antonio Garretón, 2 de septiembre de 2022
Aldo Madariaga, 1 de septiembre de 2022
Francisco Soto, 2 de septiembre de 2022
Caroline Stamm, 1 de septiembre de 2022
Verónica Undurraga, 4 de septiembre de 2022

5. La interacción entre políticas laborales y sociales ante la pandemia: coaliciones sociopolíticas y trayectorias institucionales en cuatro países de la región[180]

Graciela Bensusán, UAM/X y Daniel Cerdas-Sandí, RSM

5.1 Introducción

La pandemia por COVID-19 tuvo un impacto profundo en los mercados laborales de América Latina. Las primeras y más evidentes consecuencias fueron el aumento de la tasa de desempleo, el incremento de la población económicamente inactiva y la pérdida de empleos formales e informales, lo que generó graves repercusiones sobre los ingresos de millones de personas y la expansión de la desprotección social. Si bien la fase de recuperación se ha acompañado de mejoras en el mercado laboral, las secuelas de la pandemia probablemente afectarán los índices de desigualdad y pobreza en la región durante varios años.

A pesar de que, en términos generales, la región presenta efectos comunes derivados de la doble crisis económica y sanitaria, se pueden notar ciertas divergencias en las respuestas de los gobiernos, especialmente en cuanto a las políticas sociales y laborales implementadas para mitigar los efectos negativos de la crisis sobre los trabajadores. En este capítulo, exploramos los factores que pueden explicar las diferencias en el alcance de estas respuestas, y en particular, cómo interactuaron la política social y laboral en las medidas tomadas por los gobiernos frente a esta doble crisis.

En este contexto, buscamos responder a tres interrogantes: ¿Cómo influyeron las diferencias en los sistemas de representación de los intereses de los trabajadores en las decisiones tomadas en estos países? ¿Fueron estas decisiones impuestas de arriba hacia abajo, o fueron los sectores más afectados por la pandemia capaces de influir en alguna medida en las decisiones a través de sus representaciones sociales y políticas? Y finalmente, ¿se implementaron estrategias laborales específicas para proteger tanto el

180. Los autores agradecen los comentarios a una versión previa de este capítulo de Alberto Aziz Nassif, Ilán Bizberg y Enrique Valencia.

empleo formal como a las empresas, se dio prioridad a la política social, o hubo una combinación de ambas?

Una posible explicación de las respuestas adoptadas por los gobiernos al enfrentar la pandemia reside en las diferencias en los recursos de poder de los actores políticos, sociales y económicos de cada país, y en las dinámicas en su relación con los gobiernos, las cuales se inscriben en lo que, desde el enfoque regulacionista[181], se denomina "relación salarial". También podrían influir los contextos económicos y políticos específicos que cada país enfrentaba al inicio de la crisis sanitaria. Sin embargo, sostendremos que estas dinámicas van más allá de la orientación ideológica de los gobiernos, y deben ser evaluadas en un contexto específico, considerando los legados políticos e institucionales que afectan tanto las capacidades estatales para enfrentar la crisis, como la distribución de recursos de poder que los diferentes actores pueden movilizar en el escenario político.

Para ilustrar estos argumentos en este capítulo revisaremos la experiencia de cuatro países de la región -Argentina, Brasil, Chile y México- que presentan similitudes y diferencias en sus orientaciones políticas y dinámicas, así como en los recursos de poder de los actores. Cabe señalar que nos centraremos en los momentos más críticos relacionados con la paralización de la economía y la implementación de medidas estrictas de distanciamiento social que tuvieron lugar durante 2020 y 2021, período en el cual fue más necesaria la intervención gubernamental para mitigar los efectos de la pandemia sobre los trabajadores. Adelantamos que la forma en que se tomaron las decisiones con este fin tuvo consecuencias no solo en ese momento, sino que también influyó en las oportunidades que surgieron para los trabajadores en la fase de recuperación económica. Por ejemplo, si bien en México no se adoptaron medidas específicas para proteger el empleo afectado por la pandemia, la política laboral progresista en temas como el salario mínimo o la prohibición de la subcontratación, se tradujo posteriormente en una menor precariedad laboral en la pospandemia.

Con ese propósito, el capítulo se organiza en seis secciones. La primera presenta el marco analítico desde el que se realizará el estudio comparativo y justifica la selección de los casos. La segunda parte examina el contexto

181. Sobre el enfoque regulacionista ver el siguiente apartado.

socioeconómico y laboral en el que llega la pandemia. La tercera parte analiza las medidas sanitarias y en la cuarta se examinan las intervenciones sociolaborales de los gobiernos. En la quinta sección se describen los efectos socioeconómicos de la pandemia y en la sexta se exploran los diversos factores que explican las convergencias y divergencias en las decisiones adoptadas en los países y el alcance de estos efectos. Finalmente, se incluyen las conclusiones.

5.2 Marco analítico y metodológico

El análisis de las políticas públicas de un país pasa –necesariamente– por una comprensión de sus legados histórico-institucionales en interacción con la situación política, social y económica al adoptarse dichas políticas. Además, en las decisiones de un gobierno intervienen los intereses de muchos actores, pero sus capacidades de incidencia están condicionadas por un orden institucional que asigna y restringe recursos de poder. Ante este complejo entramado de subsistemas, espacios, actores, recursos e interacciones, resulta útil en este capítulo considerar una de las dimensiones del enfoque de Variedades de Capitalismo (VdC), que es la que se refiere a la "relación salarial" (Bizberg y Théret, 2014, Bizberg, 2014, 2019). Retomamos de la *relación salarial*[182] (en el sentido amplio, que incluye una connotación relacionada con el "contrato o pacto social") (Boyer, 2015; Bizberg, 2019)[183] las características de los sistemas de representación de los intereses de los trabajadores, mismas que influyen en el poder de negociación de las organizaciones sindicales, es decir, en su capacidad para ejercer contrapesos e influir en las decisiones gubernamentales. Desde esta perspectiva, comprendemos que, en el contexto de la relación salarial, el sistema de relaciones laborales se entrelaza con los sistemas de protección social y la política

182. Desde el enfoque de VdC se engloba las instituciones laborales y sus dinámicas en el concepto "rapport salarial" o relación salarial (wage–labour nexus). Este nexo se define por la complementariedad de las instituciones que enmarcan el contrato de trabajo y su compatibilidad con el modo de regulación. Por consiguiente, esa relación varía histórica y geográficamente, según la variedad de capitalismo que se configure (Boyer, 2005, p. 73).

183. Bizberg (2019) ha propuesto que, en contra de la idea de que en América Latina existe una sola variedad de capitalismos (capitalismo jerárquico) (Schneider, 2013), en esta región se han desarrollado cuatro tipos de variedades de capitalismo: i) de subcontratación internacional (ii) de rentismo-liberal, iii) socio-desarrollista, y iv) rentistas-redistributivos. Los cuatro países tienen en esta tipología una ubicación diferente. Sin embargo, acá solo mostraremos las diferencias por lo que se refiere a la "relación salarial".

social en general, dando origen a diferentes acuerdos y decisiones. Esta interacción fue particularmente relevante en el contexto de la pandemia, dado que, durante el período de confinamiento, el bienestar y los ingresos de los trabajadores no podían ser garantizados únicamente a través del mercado laboral. Así, la política social emergió como el instrumento más adecuado para atender a estas necesidades.

En el caso de América Latina el enfoque de VDC muestra cómo se articulan la política (sistema político e instituciones), la economía (modelo económico, régimen de acumulación e integración al mercado mundial) y la sociedad (correlaciones de fuerza entre diversos actores y coaliciones). De esta manera, al identificar las características centrales que adquiere la "relación salarial" en la región, se ponen de relieve las que corresponden a las instituciones, el rol de los actores sociales, así como las interacciones entre estos (Bizberg y Théret, 2014a, 2014b; Bizberg, 2014a, 2014b, 2016). Lo que nos interesa recuperar en este capítulo es cómo estos factores influyen en la orientación de las políticas públicas de contenido sociolaboral adoptadas en la pandemia y el papel de los actores en esta coyuntura. (Ardanaz, Scartascini, y Tommasi, 2010, p. 10 y Scartascini, Stein, y Tommasi, 2010, p. 2).

De esta forma, las políticas sociales y laborales adoptadas en la pandemia por COVID-19, al tratarse de una emergencia global con expresiones locales, dependieron del juego político doméstico, llegando éste a ser tan importante como el contenido mismo de la política (Scartascini, Spiller, Stein, y Tommasi, 2011: 3). Consideramos aquí como actores o jugadores políticos a los diversos grupos organizados y personas que participan en los procesos políticos de formulación y aprobación de políticas orientadas a paliar los efectos adversos de la pandemia por COVID-19 sobre los trabajadores en cuatro países de la región. Los sindicatos, los organismos empresariales (cámaras), los gobiernos, otros actores estatales (instituciones diversas o poderes de las repúblicas) y los partidos políticos son los *jugadores* principales por considerar. "Estos actores interactúan en diferentes *escenarios*, los cuales pueden ser formales (como la legislatura o el gabinete) o informales (la calle) [...]" (Scartascini et al., 2011, p. 13). De lo anterior, rescatamos principalmente como posible explicación de las diferencias, la existencia o ausencia de espacios de negociación de las políticas adoptadas en la pandemia en los países considerados y la influencia que ejercen los

diferentes actores en dichos espacios, concentrándonos principalmente en los sindicatos.

Para tratar esta cuestión y puesto que el capítulo se centra en las políticas destinadas a proteger a los trabajadores de los efectos de la crisis sanitaria, consideramos las características de las organizaciones de los trabajadores, particularmente la forma en que se han institucionalizado y han evolucionado diferentes formas de corporativismo/pluralismo sindical en los cuatros países aquí estudiados, lo que se vincula con el tipo de relación salarial en cada país. Es necesario prestar también atención a la presencia o ausencia en estos países de movilización social en el contexto de la pandemia, por ejemplo, de trabajadores precarios o informales cuyos intereses suelen quedar fuera de las agendas de la mayoría de los sindicatos. ¿Fueron atendidos estos sectores o, en el mejor de los casos, la protección se limitó a los trabajadores organizados, con empleos formales y acceso a la seguridad social?

Al respecto Bizberg (2019) sostiene que las élites empresariales, sindicales y de los partidos forman parte de "coaliciones socio-políticas" en las que interactúan con la sociedad organizada vinculada a los intereses de las clases medias y populares. Cuando la sociedad civil es más bien débil y con poco poder de influencia se tiene un Estado con poca participación en la economía, sistemas de protección social débiles y de poco alcance, y con nulas o pocas medidas de redistribución de la riqueza. Caso contrario se da cuando la sociedad civil tiene suficientes capacidades para forzar al Estado a mediar entre los intereses de las élites y los intereses de la población en general (Bizberg, 2019: 160-161). Desde esta perspectiva observamos si las política socio-laborales para enfrentar la pandemia fueron el resultado de decisiones de arriba hacia abajo, impuestas a la sociedad, o existió la posibilidad de que los afectados influyeran a través de sus representantes en la selección de políticas y, en tal caso, de qué manera ocurrió.

Mucho de ello dependió también de las características del sistema político, según si existían gobiernos unificados o divididos y, por ende, del margen de maniobra del Poder Ejecutivo. Viejos problemas como el hiperpresidencialismo latinoamericano y la falta de voz de quienes se vieron

afectados por las deficiencias de los sistemas de salud en la pandemia[184] (o por la ausencia de representaciones sociales efectivas) pueden haber llevado a la toma de decisiones verticales, aprovechando el sentido de urgencia derivado de la impredecibilidad de los alcances y consecuencias de la pandemia. (Gargarella y Roa, 2021, 1)

En relación a las características institucionales de las democracias de la región, Gargarella y Roa (2021), analizaron las respuestas de los gobiernos a la pandemia considerando si se pudieron adoptar medidas de emergencia o declarar el estado de sitio, la importancia asignada a la deliberación, el funcionamiento de la división de poderes, la erosión democrática y los niveles de desigualdad y profundidad de la crisis económica así como el rol de los jueces, entre otros. Al respecto, destacaron la ausencia de deliberación en la mayoría de los países de la región, el carácter errático y discrecional de las medidas adoptadas y la falta de contrapesos como rasgos dominantes en la toma de decisiones en la pandemia, con algunas diferencias según los países, como se mostrará en este capítulo.

Además de lo anterior, tomamos en cuenta la ubicación ideológica de los gobiernos y cómo esta influye en la conformación de las políticas sociales, laborales y económicas. En otras palabras, si los gobiernos se sitúan a la izquierda o a la derecha del espectro ideológico y si ello se traduce en afinidad en las decisiones que se tomaron. Siguiendo a Norberto Bobbio (1995), entendemos que un gobierno con una orientación ideológica de izquierda tiende a favorecer la igualdad, percibiendo la desigualdad económica y social como algo que debe ser eliminado o al menos mitigado. Para alcanzar esto, los gobiernos de izquierda generalmente favorecen la intervención estatal para corregir las desigualdades y promover la justicia social, incluyendo la disminución de la asimetría en el poder de negociación entre trabajo y capital. Por el contrario, la derecha acepta cierto grado de desigualdad como algo natural o incluso beneficioso, argumentando que puede promover la libertad, la iniciativa individual y el mérito. Por ende, la política de un gobierno de derecha tendería a inclinarse por el libre mercado, la menor intervención estatal en la economía, las relaciones laborales menos

184. Sobre la situación de los sistemas de salud de la región al llegar la pandemia véase el capítulo de Bizberg, en este mismo libro.

reguladas y políticas sociales más restringidas[185]. Sin embargo, suponemos que estas posibles afinidades no necesariamente se traducen en decisiones semejantes frente a la doble crisis económica y sanitaria.

En forma complementaria, revisamos las políticas destinadas en la pandemia a paliar sus efectos en el mercado de trabajo a partir de lo que se conoce como "doble incorporación de los trabajadores": una a través del mercado laboral y la otra, de los sistemas de protección social (Martínez y Sánchez-Ancochea, 2017: 132). Por un lado, la incorporación laboral hace referencia al acceso por parte de la población a empleos formales y bien retribuidos mientras que la incorporación social sucede cuando las personas son capaces de asegurar su bienestar más allá de sus ingresos salariales a través de la política social. Como se ha mostrado por estos autores, los países estudiados se diferencian según el peso o el alcance de estas formas de incorporación de los trabajadores, las que resultan de diferentes trayectorias históricas e institucionales que influirán en forma importante en las decisiones de política para enfrentar la pandemia. Aprovechando esta distinción, se explorará si los gobiernos adoptaron medidas encaminadas a contrarrestar los efectos negativos de la pandemia sobre los trabajadores protegiendo sus empleos y a los empleadores para preservar los niveles previos de incorporación vía el mercado de trabajo una vez terminado el período de distanciamiento social e iniciada la recuperación económica. O si, por el contrario, lo hicieron predominantemente a partir de políticas sociales –las que ya existían u otras nuevas– ofreciendo subsidios generales o focalizados a la población (como a los grupos más vulnerables, los informales, etc.). Así, aunque esperamos encontrar una combinación de políticas sociales y laborales en el kit de respuestas a la pandemia, distinguiremos en la medida de lo posible entre aquellas que buscaron sostener los niveles previos de incorporación vía el mercado laboral de aquellas que privilegia-

185. Esto no significa que los gobiernos no puedan adoptar posturas ideológicas mixtas. De hecho, es posible hablar de posicionamientos ideológicos de centro, centro-izquierda o centro-derecha. Además, la clasificación de un gobierno como de izquierda o derecha en América Latina es tema de debate desde hace años, debido a las políticas ambivalentes que suelen implementar, especialmente desde el inicio del llamado "giro a la izquierda" que la región experimentó en la década de 2000, y posteriormente a partir de 2016 con el denominado "giro a la derecha". Más allá de estos debates, para los fines de este análisis, se considera que los gobiernos de México (Andrés Manuel López Obrador) y Argentina (Alberto Fernández) son de izquierda (o al menos de centro-izquierda), mientras que los gobiernos de Brasil (Jair Bolsonaro) y Chile (Sebastián Piñera) son de derecha. Para profundizar en estos debates y sobre las diferencias entre las izquierdas se puede consultar las siguientes fuentes: Borón, 2004; Paramio, 2006; Castañeda, 2006; Armony, 2007; Oxhorn, 2009; Arditi, 2009; Ruiz Sotelo, 2019; Saéz, 2019; Torrico, 2017 y 2021.

ron medidas más generales de atención de las necesidades de la población. Igualmente exploraremos si las medidas de protección provenían de políticas previas o si se diseñaron específicamente para responder a la doble crisis económica y sanitaria.

En resumen, si bien se comparte el argumento de Gargarella y Roa (2021) en el sentido de que el hiperpresidencialismo dominante en la región llevó a que las decisiones se tomaran verticalmente y que, de una manera u otra, todos los gobiernos combinaron diversos tipos de políticas, sostenemos que los contextos específicos explican algunas de las diferencias en la relación entre el Estado y la sociedad que se tradujeron en énfasis distintos. En consecuencia, estudiamos el peso de las organizaciones sindicales y su interacción con los demás actores sociales y políticos, así como con los gobiernos durante la pandemia 2020-2021, considerando el entorno económico y político de cada país en esa coyuntura. Estas dinámicas nos permitirán explicar las semejanzas y diferencias en la orientación y el alcance de las políticas públicas implementadas por los países seleccionados para mitigar sus efectos sobre los trabajadores.

5.2.1 Selección de casos

Los procesos de políticas públicas que se estudian en este capítulo se analizan a partir de una estrategia de comparación por mayor semejanza (*most similar*) (Collier, Mahoney y Seawright, 2004). Los casos seleccionados presentan una serie de similitudes teóricamente relevantes. Se trata de países en los que sucedieron procesos semejantes de incorporación inicial de los trabajadores a la arena política y a la protección social en la primera mitad del siglo XX, que desembocaron en arreglos corporativos de corte estatista, con diferentes evoluciones posteriores. Ello es especialmente cierto en Chile, donde existe un régimen de pluralismo sindical a nivel de la empresa, pero de corporativismo político por la alianza de las centrales sindicales a los partidos. Estos arreglos incluyeron el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los asalariados e instancias estatales para su instrumentación, pero experimentaron tanto avances como retrocesos en los niveles de protección, así como en el poder de asociación y de negocia-

ción sindical (Bensusán, 2000; Cardoso y Gindin, 2009). En todos los casos, a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, se dieron procesos de transición hacia la democracia y hacia modelos económicos enfocados en la liberalización económica, registrando procesos de precarización laboral (informalidad, inestabilidad, caída salarial, etc.) que experimentaron vaivenes en las dos primeras décadas de este siglo según la orientación de los gobiernos, en algunos casos recuperándose los niveles previos de protección. Además, en términos políticos todos los países han estado, en los últimos años, inmersos en disputas por la consolidación de un bloque hegemónico gobernante, lo que se refleja en escenarios políticos poco estables. Otra semejanza es que en los cuatro países la situación económica seguía mostrando signos de debilidad al llegar la pandemia, como consecuencia de los efectos de la crisis económica mundial de 2008-2009 y, después, la caída de los precios de los *commodities* a partir de 2014.

Para acentuar el análisis *most similar*, hemos emparejado a los países según las orientaciones ideológicas de los gobiernos al momento de la implementación de las políticas que aquí analizamos. En ese sentido, México y Argentina, ambos con gobiernos de centro-izquierda[186] son analizados en conjunto, mientras que la otra pareja la conforman Brasil y Chile, los cuales en el periodo de estudio tenían gobiernos de derecha[187]. Si bien en principio esta estrategia resultó útil para ordenar el análisis comparativo, nos permitió también identificar diferencias dentro de gobiernos con alineaciones políticas en apariencia semejantes, confirmando que este factor, sin dejar de tener peso, no siempre resultó determinante a la hora de tomar decisiones para enfrentar la pandemia, como hubiera podido esperarse.

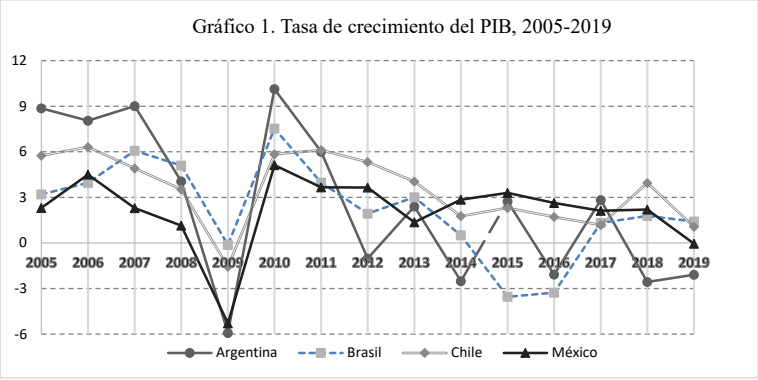
186. Se considera aquí el caso del gobierno de Andrés Manuel López Obrador como un gobierno de centro-izquierda por la agenda y discurso con que llegó al poder en 2018, aunque durante su gestión ha estado marcada por profundas contradicciones que cuestionan su vocación izquierdista, principalmente en las lógicas que han seguido su política económica (ver al respecto a Levy, 2020; Vázquez-Campos, 2020).

187. Los países aquí estudiados presentan diferencias y similitudes en otras dimensiones socio-políticas de relevancia que merecen un examen exhaustivo pero que exceden los alcances de este capítulo,, como por ejemplo la forma e incidencia de los movimientos sociales (Bringel y Pleyers, 2020), las características y la evolución de los corporativismos en relación a los partidos políticos (Bensusán, 2016), las relaciones entre poderes y el desempeño de la democracia (Alcántara, 2022; Murillo, 2021; Morlino y Raniolo, 2021). Sobre la relación entre presidencialismo y pandemia en los países estudiados así como su reciente transformación véase el capítulo de Aziz Nasif en este mismo libro.

5.3 El contexto socio-económico previo a la pandemia

Durante la segunda década del siglo XXI, la región latinoamericana en general, y los países seleccionados en particular, mostraron un desempeño económico mediocre[188]. Esa realidad condicionó de manera importante el margen de maniobra de los gobiernos durante pandemia, tanto por las implicaciones fiscales como por las presiones en la generación de empleos. Los efectos de la Gran Recesión de 2008-2009, más la caída de los precios de los *commodities* a partir de mediados de 2014 se sintieron a largo de toda la década. Brasil presentó una caída más pronunciada de su PIB, en especial entre 2013 y 2016, al igual que Argentina mostró fuertes oscilaciones en este indicador, mientras que México y Chile mantuvieron cierta estabilidad entre 2014 y 2018. A pesar de existir diferencias en el desempeño de estos países en los años previos al 2020, el crecimiento anual de estos países se mantuvo (mayoritariamente) por debajo del 3 por ciento (ver gráfico 1), con implicaciones fiscales y socio laborales negativas.

Gráfico 1



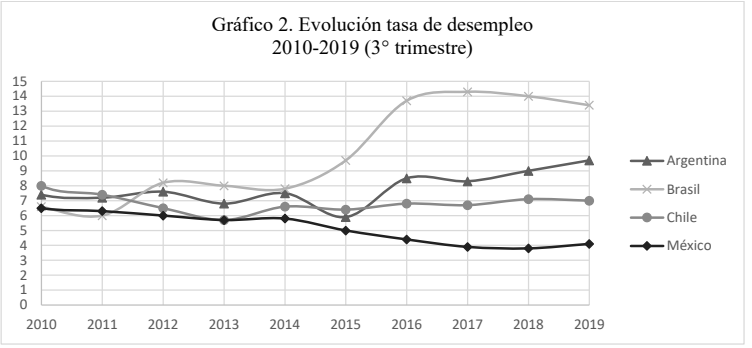
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT (https://estadisticas.cepal.org)

188. Para un examen de las trayectorias de los capitalismos de Argentina, Brasil, Chile y México en el contexto de la crisis, considerando sus regímenes de acumulación, su inserción internacional, la fortaleza del Estado y sus regímenes de desigualdad, véase el capítulo de Valencia Lomelí en este mismo libro.

Sin embargo, cuando se analiza el PIB per cápita (una medida que nos informa más en lo que respecta al crecimiento económico) se observa un panorama aún más limitante para enfrentar la pandemia, debido a una clara tendencia a la disminución de este indicador, con tasas de crecimiento para el final de la década cercanas al cero o incluso negativas[189].

En términos del mercado laboral, solo México mostró una tendencia favorable en la tasa de desempleo después del colapso de los precios de las materias primas, pero con las tasas más altas de informalidad laboral de los cuatro países. Tanto Argentina como Chile, pero sobre todo Brasil, vieron crecer sus tasas de desempleo, aunque ya cercanos a la tercera década del siglo XXI Brasil y Chile en parte se recuperaron mientras en México a partir de 2019 comenzó un deterioro de este indicador, aunque a partir de niveles más bajos que en los otros países (ver gráfico 2).

Gráfico 2



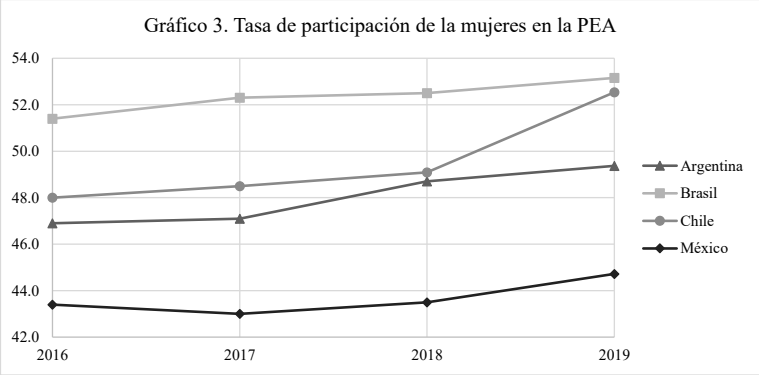
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT (https://estadisticas.cepal.org).

La tasa de participación de las mujeres en las actividades económicas remuneradas, uno de los grupos que resultarían más afectados por la pandemia, mostraba un crecimiento lento, pero crecimiento al fin. Destacaba México, porque aun con la leve tendencia creciente seguía sin acercarse al

189. La tasa de crecimiento del PIB per Cápita en 2019 en relación con 2018 de Argentina fue de -3.06%, la de México de -1.14%, en Chile se ubicó en -1.13%, y la de Brasil, la única positiva, fue a penas de 0.38% (Datos de Banco Mundial disponibles en https://datos.bancomundial.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG).

50%, es decir que ni siquiera la mitad de las mujeres en edad para trabajar formaban parte de la población económicamente activa. No obstante, es importante destacar que, en los demás casos, la tasa de participación estaba en alrededor del 50%, mientras a modo de referencia el promedio en este rubro en los países de la OCDE era de 62% (OECD, 2012). Esto es reflejo del enorme atraso que todavía tiene la región en la incorporación plena y equitativa de mujeres y hombres en el mercado laboral. Esta importante brecha se vio agravada con el inicio de la pandemia, al darse una amplia expulsión de mujeres de las actividades económicas debido a que gran parte de ellas eran trabajadoras informales y/o tuvieron que dedicarse al cuidado de la familia.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT (https://estadisticas.cepal.org)

La pandemia agravó los problemas del mercado laboral en los países seleccionados, que históricamente han tenido importantes fallas estructurales. El cuadro 1 muestra los principales indicadores para el año 2019, reflejando diversas formas de adaptación a las exigencias del mercado que implicaron diferentes retos para trabajadores y empleadores al afrontar la pandemia, especialmente en México y Argentina con mayores tasas de informalidad. Otros estudios muestran que mientras Chile tenía una mayor presencia de trabajadores con contratos temporales que los demás -con menores costos

para los empleadores ante la necesidad de ajustes- México tenía un mayor porcentaje de trabajadores asalariados y por cuenta propia informales, sin ninguna protección frente a la pérdida de ingresos por el confinamiento o a la necesidad de atender la salud (Bensusán, 2022).

Cuadro 1

Cuadro 1. Indicadores laborales previos a la pandemia, países seleccionados, 2019					
Indicador	**Período**	**Argentina**	**Brasil**	**Chile**	**México**
Tasa de participación [/a]	2019	59.1 [/b]	62	62.8	60.1
Tasa de desocupación [/a]	2019	9.8 [/b]	11.9	7.2	3.5
Tasa de informalidad	2019 (IV-T)	45	38.9	27.8	5
Trabajadores asalariados (empleados), total (% del empleo total) [/a]	2019	72.6	68	72.8	68.1
Notas: [a/]Tasas anuales medias. [b/] Áreas urbanas.					
Fuente: Elaboración propia a partir de: tasa de informalidad proviene de OIT, 2022; los datos de trabajadores asalariados de https://datos.bancomundial.org. El resto de los datos proviene de Cepal, 2021b.					

Según datos del Banco Mundial en el caso mexicano un 41.9% de la población estaba en condición de pobreza en 2018, mientras que en Argentina en 2019 alcanzaba al 35.45% de población. Brasil se ubicaba en un punto medio, pues en ese año la tasa de pobreza llegaba a 19.2%. Por su parte, Chile para 2017 había reducido la pobreza hasta un 8.6%, el dato más bajo de toda la región[190].

La situación de la pobreza en estos países en parte responde a las debilidades de la política social en la región, pero también al lento crecimiento económico y a la baja capacidad de generar empleo protegido en un contexto en el que, salvo en Brasil, el acceso a la seguridad social dependió de tener un empleo formal.

Al analizar el gasto público social en relación con el PIB, se puede notar parte de las carencias que persisten en ese rubro, máximo en un contexto en donde los mercados laborales no lograban atender las necesidades de

190. Datos de pobreza del Banco Mundial, disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC?end=2020&locations=AR-MX-CL-BR&start=2015

ingreso y bienestar que requería la población. Según datos de la CEPAL[191], mientras Brasil y Chile, en 2019, mantenían un gasto público social del 17.3% con respecto al PIB, Argentina destinaba un 13%. La cifra en México apenas alcanzaba el 9.2% por lo que no es extraño que, debido a los rezagos en materia de salud y condiciones de vida, este país haya tenido un incremento de la pobreza en el contexto de la pandemia y afrontara una severa problemática en el sistema de salud. A la luz del promedio del mismo rubro en países de la OCDE, donde la cifra se ubicó en 21%[192], se hacen evidentes las carencias que persisten en la región en la construcción de sistemas de protección social robustos, de amplio alcance y sostenibles financieramente, lo que se puso de manifiesto con graves consecuencias en la pandemia.

Este breve recuento de la situación socioeconómica previa a la pandemia revela que estos países- y su población- no se encontraban en las mejores condiciones para enfrentar la doble crisis que se derivó de este fenómeno, estando México en la peor situación. Sin embargo, como se muestra a continuación, hubo diferencias en las respuestas para atender las necesidades sociales a la vez que aspectos de la política laboral y social previos a la pandemia (como las políticas socio-laborales adoptadas en México al llegar el nuevo gobierno en 2018) o los mecanismos existentes de protección ante el desempleo en Argentina, Brasil y Chile- pueden haber ayudado a paliar sus efectos. Además, tanto las medidas específicas adoptadas en la pandemia como las políticas laborales y sociales precedentes, pueden haber influido en forma positiva o negativa en las oportunidades que se abrieron para los trabajadores en la recuperación económica.

5.4 El contexto político y su influencia en el alcance de las medidas sanitarias

La forma en que se adoptaron las medidas de distanciamiento social implementadas en respuesta a la pandemia de COVID-19 dependió no solo

191. Datos de CEPALSTAT, disponible en: https://estadisticas.cepal.org

192. Más allá del promedio de la OCDE, si se considera el gasto público social con relación al PIB por separado en otros países, la brecha con América Latina se amplía aún más, por ejemplo Francia y Finlandia destinan poco más del 30%, y para Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Italia, Noruega y Suecia las cifras están por arriba del 25%.

del contexto económico sino también del entorno político, como ya se mencionó. Mientras en México existía una clara subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, al existir un gobierno unificado, tanto en Brasil como en Argentina existían gobiernos divididos y una situación de confrontación[193]. El caso de Brasil muestra al respecto el papel del Congreso y la intervención del Poder Judicial como contrapeso al del Ejecutivo, al hacer respetar las facultades de los Estados para adoptar las medidas de protección a las que se negaba el Poder Ejecutivo. (Ibid, p. 12).

Estas medidas tuvieron un impacto significativo en la economía y el empleo de varios países, con variaciones dependiendo de factores como el alcance, la severidad, la duración y los apoyos económicos ofrecidos para facilitar el confinamiento. Un ejemplo de las diferencias se observa en Argentina, donde se implementaron medidas tempranas y extensas para el distanciamiento social, contrastando con la respuesta más tardía, errática y menos rigurosa de países como Brasil, México y Chile[194]. Para Gargarella y Roa (2021), Brasil es justamente un ejemplo de decisiones discrecionales y caprichosas, lo que coincidió con una de las tasas de transmisión del Covid más altas y graves consecuencias para su población. Igualmente se observa esta tendencia en México, donde según estos autores existía un "Ejecutivo omnipresente, discrecional e irracional" que llevó a la toma de decisiones sin información y sin transparencia, minimizando la posibilidad del contagio. Sin contrapesos, este gobierno desoyó las reiteradas demandas de organizaciones de la sociedad civil y expertos para proteger a los más vulnerables entre los trabajadores (los informales) o del sector empresarial (las pymes) para postergar el pago de impuestos y de las cuotas de seguridad social frente a la grave crisis que estaban enfrentando. Sin embargo, en México al igual que en Brasil y en Chile, de manera pragmática los Poderes Ejecutivos optaron la reactivación económica sobre la salud de los ciudadanos, pero en los dos últimos países encontraron diversos límites para imponer sus decisiones.

Estas respuestas erráticas e irresponsables, se han explicado como resultado de deficiencias estructurales de los sistemas constitucionales que

193. Para un análisis detallado de las diferencias en los sistemas presidenciales y los contextos políticos de los cuatro países en la pandemia véase el capítulo de *, en este mismo libro.

194. Sobre el comportamiento errático del gobierno e Chile en la pandemia véase Mella Polanco (2020).

no ofrecen los mecanismos necesarios para controlar el poder posibilitando que la pandemia fuera aprovechada por los gobiernos para detener los procesos políticos en marcha a los que se venían oponiendo. Al respecto, en el caso de Chile, se menciona la manera en que el Presidente Piñera utilizó la pandemia para postergar una consulta popular acordada por la mayoría de las fuerzas políticas y cómo en el caso de Argentina, entre otros países, se impusieron medidas administrativas de emergencia sanitaria por decreto, sin llegar a declarar el estado de sitio (Ibid, pp 3, 4 y 7).[195]

Argentina, en particular, mostró una notable determinación en la protección de los trabajadores desde el inicio de la pandemia. El 6 de marzo de 2020 el gobierno argentino emitió la *Resolución 178/2020*[196], con la que se otorgaba licencia con goce de salario a trabajadores privados y públicos que ingresaban al país del exterior para evitar los posibles contagios. Esta primera medida, excepcional en la región, junto con las que le siguieron, mostró el carácter con que iniciaron en ese país las medidas para atender la pandemia, no solo por la severidad del confinamiento, sino por una mayor tradición de protección a los trabajadores. Después de esta medida, el 19 de marzo de 2020 iniciaron las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO). Estas medidas, aplicables a todas las personas que no trabajaran en servicios esenciales, obligaban a la población a abstenerse de asistir a sus lugares de trabajo y permanecer en sus casas. Se impedía además el desplazamiento por rutas, vías y espacios públicos estableciéndose controles permanentes en ellos y demás lugares estratégicos, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas[197].

Estas disposiciones fueron aplicables a nivel nacional hasta el 12 de abril de 2020. A partir de entonces se siguió un esquema de fases de movilidad (5 tipos) y zonas geográficas (provincias y ciudades) donde los niveles de confinamiento y restricciones de movilidad dependían del nivel de in-

195. Como ejemplos del hiperpresidencialismo y el desequilibrio democrático en la región así como de lo que denominan como "hiperpresidencialismo social" asumido por los presidentes durante la pandemia, se menciona la forma en que inicialmente se comportó el Presidente de México, negando el riesgo del contagio al invitar a la población a que se abrazara, así como la recomendación generalizada en muchos países para " quedarse en casa y lavarse las manos" sin considerar que se trataba de opciones imposibles de atender por una gran parte de la población (Gargarella y Roa, 2021, pp. 3 y 9).

196. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social, https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226497/20200310

197. Al respecto se puede consultar: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/SP/COVID/States/Argentina1.pdf

fecciones en cada lugar. Sin embargo, durante buena parte de 2020 la tónica en todo el país, y principalmente en las zonas urbanas, fue la adopción de medidas de aislamiento severas, incluso con castigos penales ante casos de incumplimiento (Berniell y Lombardi, 2021). Además, se implementó una política de cierre de fronteras que restringió ampliamente el ingreso al país por cualquier medio. De esta forma, Argentina, de los casos aquí analizados, fue el país donde las medidas de distanciamiento social fueron más severas y más prolongadas en el tiempo.

En el caso de México, entre el 23 de marzo y 31 de mayo de 2020, se estableció la Jornada Nacional de Sana Distancia, que consistió principalmente en el cierre de actividades económicas y servicios que no eran considerados esenciales. Sin embargo, a partir de mediados de mayo empezaron los preparativos para la reapertura de ciertas actividades económicas, a través de la estrategia llamada "nueva normalidad"[198]. Esta consistió en tres etapas. Primero, se dio una reapertura en 269 municipios ubicados en 15 estados, denominados "municipios de la esperanza" y que no tenían contagios, con lo que se regresó a actividades el 18 de mayo. En la segunda etapa, del 18 al 31 de mayo se dio una preparación para apertura general y regresaron a actividades los sectores de construcción, minería y fabricación de equipo de transporte. Finalmente, en la tercera etapa, a partir del 1 de junio de 2020, se estableció un semáforo semanal por estados de cuatro colores, según los niveles de contagio. Así cada color establecía las posibilidades de apertura de las actividades económicas y sociales, siendo el rojo el nivel de mayores restricciones y el verde el nivel con prácticamente ninguna restricción. Por otra parte, las medidas de confinamiento (Quédate en casa) y distanciamiento social en México nunca tuvieron un carácter obligatorio, ni se dieron restricciones a la movilidad de las personas[199]. Además, en ningún momento México estableció restricciones de acceso al país desde el exterior, ni a nacionales, ni a extranjeros.

198. https://www.gob.mx/covid19medidaseconomicas/acciones-y-programas/nueva-normalidad-244196. Véase el DOF del 30 de marzo, 21 de abril y 29 de mayo de 2020.

199. En palabras propias del presidente Andrés Manuel López Obrador: "Es importante que mantengamos la postura de no imponer nada. Que no haya medidas coercitivas, como se decidió desde el principio. La apuesta es a la responsabilidad de nuestro pueblo y ha quedado de manifiesto que el pueblo de México es mayor de edad, responsable, muy consciente y participativo. Estamos en un momento estelar de la democracia, por eso en esta etapa no vamos a variar. Nada por la fuerza; todo por la razón y el derecho", tomado de: https://presidente.gob.mx/nueva-normalidad-priorizara-salud-y-bienestar-de-la-poblacion-presentan-estrategia-de-reinicio-de-actividades/

Un reportaje del periódico La Jornada[200], reveló que las maquiladoras en la frontera con Estados Unidos mantuvieron operaciones durante las etapas críticas de la pandemia de COVID-19, provocando protestas y denuncias de condiciones sanitarias deficientes. Esta situación condujo a múltiples brotes de la enfermedad y al menos 12,502 muertes en Baja California y 5,484 en Tijuana. Las denuncias incluyeron prácticas discriminatorias en las pruebas de COVID y la manipulación de las cifras de defunciones, con informes de más de 200 muertes en la empresa Lear Río Bravo de Ciudad Juárez, a pesar de que las autoridades locales reportaban solo 17. A pesar de las altas tasas de contagio y ocupación hospitalaria, las maquiladoras continuaron operando a plena capacidad, exacerbando la crisis sanitaria en estas regiones, ante la ausencia de organizaciones sindicales representativas y autoridades que pudieran frenar este comportamiento por parte de las empresas.

En síntesis, en el caso mexicano las medidas sanitarias más severas –si se pueden llamar así- duraron pocas semanas, pues rápidamente se privilegió la reapertura de la economía. Ello se debió en parte a la negativa del gobierno a destinar recursos para la atención de los efectos económicos de la pandemia (apoyo a las empresas), pues se hubieran comprometido los recursos de los grandes proyectos de obra pública iniciados en 2019 (Ahmed, 2020), pero también por las presiones de las cadenas de producción vinculadas a las exportaciones en el marco del T-MEC. Sobre esto último, es ilustrativo el reconocimiento que realizó el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, sobre la llamada que recibió en 2020 del CEO de la automotriz estadounidense Tesla, solicitando la reapertura de las fábricas, en territorio mexicano, que le suministraban diferentes componentes, las que incluían a casi 130 empresas, lo que reflejaba el importante grado de integración económica con ese país[201].

En el caso de Chile, el gobierno de Sebastián Piñera tuvo un comportamiento errático, como documenta Mella Polanco (2020) al mostrar inicialmente una postura en exceso confiada. Aunque el 18 de marzo de 2020 se decretó "estado de catástrofe", sin adoptar medidas generalizadas de confi-

200. https://www.jornada.com.mx/notas/2023/04/18/economia/mexico-el-tercer-pais-con-exceso-de-muertes-en-al-por-covid-ocde/

201. Expansión, 22 de octubre 2021, https://politica.expansion.mx/mexico/2021/10/22/marcelo-ebrard-recibe-llamada-de-elon-musk-de-que-hablaron

namiento en todo el país, sino que se enfocó en la suspensión de las clases presenciales, el cierre de las actividades de gobierno y paralización de los sectores no esenciales de la economía, el establecimiento de un toque de queda nocturno en todo el territorio y la implementación de medidas de confinamiento en las comunas (municipios) según sus niveles de contagio. Incluso, el mismo ministro de salud, Jaime Mañalich, en más de una ocasión se mostró adverso a las medidas de distanciamiento social más severas[202].

Un mes después del decreto de catástrofe el presidente anunciaba el "Plan de retorno seguro". Sin embargo, estos planes, más enfocados en mantener la economía abierta que en atender la pandemia, se vieron frustrados ante el incremento de los contagios, con presiones importantes por parte de sectores claves (Colegio de Médicos de Chile) y aliados políticos del gobierno (alcaldes y partidos de la coalición gobernante) quienes señalaban el manejo nada prudente de la pandemia. Incluso en una carta firmada por 56 alcaldes y alcaldesas, le exigían al presidente el fin de la estrategia de cuarentenas por comunas según contagio y la declaratoria de una cuarentena nacional[203].

Finalmente, en mayo de 2020, el Ministro de Salud de ese país aceptó la magnitud de la crisis. Incluso reconocía que las proyecciones de contagios iniciales se habían derrumbado, lo cual llevó a algunos cambios en la estrategia. Por ejemplo, se declaró por primera vez cuarentena en las 32 comunas que forman la zona urbana de Santiago[204]. A partir de esto, en junio de 2020 se estableció la estrategia *Paso a Paso*, en el que se adoptó un sistema de etapas de confinamiento para las comunas, otra vez según sus niveles de contagio. En esta nueva estrategia, destaca el poder que se le otorgó a los cuerpos policiales, pues se les facultó para la emisión de permisos para la movilidad de las personas, a través de solicitudes justificadas; además se establecieron multas y privación de la libertad a quienes infrin-

202. Las declaraciones de Jaime Mañalich fueron varias, desde asegurar que "una cuarentena total era absurdo", decir que "nunca compartimos la idea de cerrar las escuelas", hasta decir, solo un mes después de declarada la emergencia en Chile, que "...se ha logrado aplanar la curva" (una manera de decir que los contagios se habían controlado) (Mella Polanco, 2020).

203. https://www.df.cl/noticias/site/docs/20200320/20200320120632/carta_alcaldes_20_marzo_pdf__1_.pdf

204. https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-decreta-cuarentena-total-para-la-ciudad-de-santiago-y-seis-comunas-aledanas/

gieran las restricciones[205]. Más allá de los cambios de estrategia, la tónica del manejo de la pandemia durante 2020 y 2021 fue la misma: excesiva confianza, sobreestimación de las capacidades sanitarias y subestimación de los alcances de la pandemia, más presiones para no cerrar la economía o bien, cuando se daba, presiones para regresar a las actividades de manera anticipada. Según los analistas, estas decisiones estaban marcadas por sesgos ideológicos donde el mercado era y debía ser el único mecanismo que regule los aspectos económicos y sociales (Godoy, 2020; Mella Polanco, 2020; Heiss, 2020).

Brasil es uno de los casos más graves de la región en cuanto al manejo de la pandemia. Primero por la insistencia del gobierno de Bolsonaro en negar la gravedad de la crisis de salud (Watson, 2020) y después por querer implementar una política de "inmunidad de rebaño". Esta opción implicaba no implementar ninguna medida de contingencia sanitaria buscando lograr la inmunidad de la población a través del contagio masivo, aun sabiendo que eso implicaba un alto número de muertes[206]. Incluso, Bolsonaro llegó a decretar una serie de limitaciones contra los Estados y los municipios para que no afectaran su estrategia no intervencionista ante la crisis sanitaria (Medida Provisória n° 926, de 2020[207]). El argumento de fondo de Bolsonaro era: "La economía no puede parar. No pueden [los gobernadores] tomar decisiones que van a dificultar el esfuerzo final que estamos haciendo"[208]. Esta postura terminó siendo combatida por el Supremo Tribunal Federal, el cual reconoció la competencia de los Estados y los municipios para establecer medidas de distanciamiento social, confinamientos, suspensión de actividades económicas no esenciales, entre otros[209].

A partir del nuevo escenario, en el que gobernadores y alcaldes tenían más margen de acción para gestionar la pandemia, el presidente Bolsonaro

205. https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/79905/2/pdf

206. Entre otras frases, Bolsonaro llegó a afirmar en cadena nacional o en actos masivos: "Lamento las muertes, pero es el destino de todos. Todos vamos a morir un día"; "Está siendo sobredimensionado el poder destructivo de ese virus. Están creando una histeria"; "El virus es como la lluvia. Va a infectar a todo el mundo pero luego pasa", tomado de: https://www.swissinfo.ch/spa/coronavirus-brasil_el-negacionismo-de-bolsonaro-frente-a-la-pandemia-en-frases/47384230

207. https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141144

208. https://www.lavanguardia.com/vida/20200320/474278107986/bolsonaro-insiste-en-que-economia-brasilena-no-puede-parar-por-el-coronavirus.html

209. https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1

inició una campaña contra los estados que establecían cuarentenas. También participó en manifestaciones contra el Congreso y contra el Supremo Tribunal Federal exigiendo el fin de las cuarentenas y otras medidas de distanciamiento social[210]. Esta situación se mantuvo en los meses siguientes. En mayo de 2021, Bolsonaro amenazó con decretar una intervención apoyada por los militares para interrumpir las cuarentenas impuestas en los Estados y agregó que no aceptaría fallos contrarios a esa medida por parte del Supremo Tribunal Federal[211]. Aunque finalmente no lo hizo, esa ha sido la tónica del manejo de la pandemia por parte del gobierno federal, que se resume en la primacía de la economía sobre la salud de la población y contrasta sobre todo con la postura contraria asumida por el Gobierno de Argentina. Sin embargo, como veremos más adelante, la postura conservadora y pro-mercado de Bolsonaro frente a la pandemia fue parcialmente corregida más tarde por las medidas de política social adoptadas por los partidos de oposición en el Congreso, que llegaron a ser aprovechadas con posterioridad por el Presidente por su efecto positivo en la opinión pública.

Independientemente de algunas diferencias en el contexto político y en las medidas de distanciamiento social,[212] todos los países en cuestión han experimentado altas tasas de mortalidad. Las estadísticas indican una tasa de mortalidad por cada 100.000 habitantes de 323.19 para Brasil, 320.91 para Chile, 287.54 para Argentina y 258.41 para México. Brasil lideró en términos absolutos con 686,963 muertes, seguido por México con 330,233, Argentina con 129,958 y finalmente Chile con 61,350[213].

---

210. https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/05/03/bolsonaro-volta-a-apoiar-ato-antidemocratico-contra-o-stf-e-o-congresso-em-brasilia.ghtml

211. https://www.telam.com.ar/notas/202105/553115-coronavirus-brasil-bolsonaro.html. El Supremo Tribunal Federal de Brasil adoptó cuatro medidas cautelares para frenar las decisiones del Poder Ejecutivo al ordenarle en primer lugar remitir información sobre diversos aspectos vinculados con los protocolos de la OMS, la obligación de respetar las decisiones de los alcaldes y gobernadores, así como las acciones tomadas para proteger a trabajadores informales y desempleados. En segundo lugar, defendió la competencia de las autoridades locales para adoptar las medidas de protección y aislamiento social, así como aquellas facultades concurrentes que debían coordinarse entre el ámbito federal y el local. La tercera medida se refiere igualmente a la obligación de proporcionar información sobre medidas desproporcionadas y la última ordenó que se suspendiera la campaña del gobierno federal en la que se sostenía que "Brasil no puede parar" (Gargarella y Roa, 2021, p.26).

212. Gargarella y Roa ponen de manifiesto las diferencias en el número de muertes entre Argentina y Brasil que, en parte, deben atribuirse a la "irracionalidad" de las respuestas presidenciales en este último país (2021, p. 4).

213. Datos del 12 de octubre de 2022, Johns Hopkins, University, http://coronavirus.jhu.edu/data/mortality

5.5 Políticas sociales, laborales y económicas para atender los efectos de la crisis sanitaria

Los países aquí analizados mostraron algunas divergencias en las medidas implementadas para contrarrestar los efectos del COVID 19, tal como vimos al revisar las estrategias adoptadas frente a la crisis sanitaria. En la medida en que los gobiernos fueron más estrictos con las medidas sanitarias y éstas duraron más, se implementaron políticas de protección de mayor alcance (más presupuesto, mayor cobertura poblacional y durante más tiempo) para atender los efectos socioeconómicos colaterales. Otro factor influyente, sobre todo en la recuperación, fue la oportunidad y el alcance de la política de vacunación. Estas diferencias, como ya se anticipó, estuvieron relacionadas con una combinación de factores: los momentos socio-políticos propios de cada país, el pragmatismo de cada gobierno y sus orientaciones ideológicas. También estuvieron marcadas por el peso de la institucionalidad y las relaciones Estado-sociedad, siendo la más evidente la forma en que se ha desarrollado cada sistema de protección social y la mayor capacidad de los sindicatos y/o de los movimientos sociales para influir en las decisiones.

En cuanto a las respuestas adoptadas para sostener el empleo, en el cuadro 2 destaca principalmente México por las escasas medidas desplegadas (solo dos de las ocho incluidas en el cuadro), especialmente ante la ausencia de un seguro de desempleo a nivel nacional. Sin embargo, la inacción frente a la pandemia se dio en el contexto de un importante viraje previo de la política laboral y ampliaciones de programas sociales. Estas políticas contribuyeron a evitar un mayor deterioro de los indicadores de pobreza, como fue el caso de la política de recuperación de los salarios mínimos, o los programas con subsidios para jóvenes (Programa Jóvenes Construyendo Futuro y Jóvenes Escribiendo Futuro, más becas para estudiantes) o campesinos (Sembrando Vida). Chile fue el único país que no prohibió el despido, hecho que responde por un lado a su modelo laboral basado en el traslado de los costos o problemas de ajuste a cada trabajador de manera individual y, por otro lado, a la existencia de un seguro de desempleo, bastante extendido en comparación con el resto de los países de la región, aunque solo dirigido a los que tienen empleos formales, instrumento que

fue modificado para ayudar a los trabajadores a enfrentar los efectos de la pandemia.

Cuadro 2

Cuadro 2. Principales medidas adoptadas para sostener el empleo en el contexto de la crisis generada por la pandemia de COVID-19, 2020-2021, países seleccionados.

Medidas	Argentina	Brasil	Chile	México
Prohibición de despidos	x	x		x
Trabajo remoto	x	x	x	x
Cambios en las jornadas laborales, establecimiento de horarios de trabajo excepcionales y reducciones salariales	x	x	x	
Mecanismos para la suspensión temporal de contratos de trabajo	x	x	x	
Uso de vacaciones vencidas o adelantadas	x	x		
Licencias para trabajadores que se encuentren en grupos vulnerables al COVID-19 o que están a cargo de menores de edad que asistan a clases virtuales o de personas enfermas o de la tercera edad	x		x	
Programas para la creación de empleo	x	x	x	
Programas especiales de capacitación	x	x	x	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Cepal, 2021

Finalmente, en el recuento de las respuestas destinadas a sostener el aparato productivo en la pandemia, nuevamente se observan diferencias. De las ocho medidas principales destinadas en la región con tal propósito, México adoptó cinco vs ocho de Argentina, seis de Brasil y siete de Chile (Cepal, 2021, p. 224).

El siguiente cuadro compara las medidas adoptadas por los países para proteger a las Mipymes y el aparato productivo, que constituyen una fuente esencial de ocupación en los cuatro países, detallando los programas de empleo mencionados en el cuadro anterior y mostrando nuevamente el

mayor apoyo en Argentina y el menor destinado en México para ayudar a este sector, lo que da cuenta de estrategias diferentes a pesar de tratarse de gobiernos con una importante afinidad ideológica-política.

Cuadro 3. Medidas de apoyo a las Mipymes y al aparato productivo durante la pandemia de COVID-19 (cuatro países)

País	Orientación de la medida	Descripción
Argentina	Empleo	Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo: - Salario complementario - Prohibición de despidos y suspensiones - Sistema integral de prestaciones por desempleo - Programa de Recuperación Productiva II
	Financiamiento	- Créditos para el pago de sueldos a tasa fija (tasa cero y tasa subsidiada. - Creación del Fondo Nacional para el Desarrollo Productivo (FONDEP) y del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR) con el objetivo de apoyar a lasMipymes afectadas.
	Apoyo a la producción	- Programa Redes para Emprender. - Programa de Apoyo al Sistema Productivo Nacional.
Brasil	Empleo	Programa de Apoyo al Empleo de Emergencia (PESE) - Reducción proporcional de horas de trabajo y salarios - Suspensión temporal del contrato de trabajo - Beneficios de emergencia para preservar empleo e ingresos - Beneficio de emergencia mensual
	Financiamiento	- Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa y Programa de Emergencia de Acceso al Trabajo. Otorgan garantías para que los agentes financieros faciliten el acceso al crédito.
	Apoyo a la producción	- Simplificación de los trámites para la apertura y operación de pequeñas empresas y para la obtención de microcréditos.
Chile	Empleo	Ley de Protección del Empleo (Ley 21.227) Reducciones temporales de la jornada laboral con remuneración proporcional. - Subsidios al empleo: 1) Subsidio al regreso. Apoyo para empresas que recontraten a trabajadores. 2) Subsidio a la contratación. Apoyos para empresas que hagan nuevas contrataciones. - Diversas transferencias monetarias: Ingreso mínimo garantizado a trabajadores dependientes (Ley 21.218), seguro de protección de ingresos para trabajadores independientes y bono para la clase media (Ley 21.252).
	Financiamiento	- Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE). Líneas de crédito con garantía estatal para el pago de salarios y obligaciones previsionales.
	Apoyo a la producción	- Programa de Apoyo a la Reactivación PAR-IMPULSA. Aportes y subsidios concursables.

Fuente: Elaboración propia con base en Heredia Zurita y Dini (2021)

A continuación, se analizan algunas de estas políticas considerando su relación con las afinidades político-ideológicas de los países. Como se planteó en la introducción, la cuestión es si estas afinidades se reflejan en el tipo de decisiones adoptadas en la pandemia, así como qué otros factores pueden explicarlas.

5.5.1 Intervenciones desde gobiernos de derecha: Brasil y Chile

Brasil y Chile estaban al inicio de la pandemia gobernados por partidos de extrema derecha y derecha respectivamente, con una marcada vocación hacia políticas de corte neoliberal en consonancia con las recomendaciones del llamado "Consenso de Washington", que como se sabe, llevaron al debilitamiento del rol de Estado junto a la pérdida de poder de los sindicatos y a la confianza en que la lógica del mercado sería la que definiría el acceso a bienes y servicios. No obstante, su papel frente a la pandemia fue ambivalente, con acciones que en cierta forma contravenían esas clásicas posturas, ya que el Estado intervino en ciertos rubros. Esto, sin embargo, no necesariamente respondió al abandono de sus posturas ideológicas, sino más bien al juego político alrededor de esas acciones y al momento de intensa movilización que se estaba viviendo en esos países previamente a la pandemia, como veremos más adelante. Comparando ambos casos se observa que, a pesar del estallido de una fuerte crisis social en octubre de 2019, la respuesta de Chile fue más conservadora y limitada que la de Brasil, pero hay que decir que la de este país se debió más a las decisiones provenientes del Poder Legislativo y otros organismos autónomos que a una decisión del Poder Ejecutivo.

De acuerdo con el estudio comparativo realizado por CEPAL, antes citado, Brasil adoptó siete de un total de ocho medidas principales utilizadas en la región (no adoptó licencias), destinadas a evitar el impacto de la pandemia sobre el empleo, mientras Chile adoptó seis (no prohibió los despidos ni diseñó un programa de licencias temporales)[214].

214. Estas medidas fueron la prohibición de despidos, trabajo remoto, cambios en jornadas laborales y reducciones salariales, uso de vacaciones vencidas o adelantadas, licencias para trabajadores de grupos vulnerables, programas para la creación de empleo, programas especiales de capacitación (CEPAL, 2021b).

En el caso de Chile, precedidas como ya se dijo por una intensa movilización social, aunque con escaso protagonismo sindical, en las primeras semanas de inicio de la pandemia se anunciaron medidas de corte socioeconómico bajo el nombre de "Plan Económico de Emergencia". Las acciones del gobierno se dieron en tres frentes: protección de los empleos y los ingresos laborales, garantías de liquidez para las empresas y apoyo a los ingresos de las familias. Para la protección de los empleos e ingresos laborales se aprobó la Ley de Protección al Empleo, enfocada en los trabajadores formales (Castro y von Geldern, 2021). De esta manera, se combinaron medidas para preservar al mercado laboral como forma principal de incorporación en la pospandemia así como otras complementarias de tipo social, independientes de la inserción laboral.

En resumen, la Ley de Protección al Empleo N°21.227[215] flexibilizó el acceso al seguro de desempleo (cesantía) para los trabajadores de empresas que paralizaron las actividades por causa del COVID-19. Además, los trabajadores afiliados a ese seguro tuvieron la posibilidad de pactar la reducción temporal de la jornada de trabajo, no superior al 50% de la original, por un periodo máximo de cinco meses continuos para los trabajadores con contrato indefinido y de tres meses para quienes contaban con contrato a plazo fijo, por una obra o servicio determinado. La ley autorizó al Estado a comprometer recursos fiscales para contribuir a la sustentabilidad del Fondo de Cesantía Solidario hasta por $2.000 millones de dólares. Junto a estas medidas, la ley prohibió la posibilidad de poner término a los contratos de trabajo por "causa fortuita o fuerza mayor", invocando como motivo los efectos de la pandemia del COVID-19, pero no se prohibieron los despidos en general. (Castro y von Geldern, 2021).

Para ayudar a las empresas y reducir la pérdida de empleos, se postergaron los pagos de impuestos, cuotas previsionales y deudas, mientras que las micro y pequeñas empresas se beneficiaron de la ampliación de garantías estatales para el acceso a créditos. A partir de junio de 2020 se acordó un plan de recuperación enfocado a otorgar incentivos a la generación de empleo, aumentar la inversión pública y privada, apoyar a las pequeñas y

215. Ver al respecto: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1144080

medianas empresas y simplificar trámites para nuevos emprendimientos. El costo de estas acciones durante 2020 representó el 11,7% del PIB[216].

Para el caso de las familias con más rezago social, el gobierno chileno implementó el programa "Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) Universal" que consistió en una ayuda económica para apoyar a los hogares más afectados por la pandemia[217]. Los montos establecidos por el IFE estuvieron basados en la línea de pobreza y cada familia beneficiaria recibía apoyos diferenciados según el número de miembros del hogar. Asimismo, se implementó el "Bono de Emergencia COVID-19", con lo que se entregaron recursos económicos a personas con trabajos informales[218].

No obstante que en Chile aparentemente hubo una fuerte respuesta estatal para hacerle frente a los efectos socioeconómicos de la pandemia es necesario poner esta decisión en contexto. Para empezar, Chile enfrentó la crisis sanitaria con una de las deudas públicas más baja de toda la región (un 28.2% del PIB en 2019). A pesar de ese positivo escenario, el programa de ayudas que anunció Piñera en 2020 aumentó la deuda en menos del 5%. Emilio Pineda, jefe de la División Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en entrevista con la BBC (Barría, 2021), señaló que los estímulos y apoyos que otorgaron los gobiernos dependieron del espacio fiscal para aplicar una política más agresiva. De esta forma, la capacidad de endeudamiento con que se contaba era un factor clave. Esta ventaja fue ignorada en Chile, cuyo gobierno se apegó a su postura ideológica y mantuvo la austeridad en las finanzas públicas y el bajo endeudamiento (Atria, et. al. 2021).

Por su parte, las transferencias económicas, sea a trabajadores formales o informales, así como el programa IFE, siguieron las lógicas previas basadas en la focalización, imponiendo barreras de ingreso al programa, así como el traslado de la responsabilidad a los individuos. Por ejemplo, a diferencia de otros países, Chile optó por no utilizar fondos fiscales para financiar el 100% de los programas de apoyo económico a trabajadores formales, sino que a través del seguro de cesantía se cubrieron los salarios de

216. Véase la sección de Chile en CEPAL, 2021c

217. https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/94077-ingreso-familiar-de-emergencia-ife-universal

218. https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/content/1421810834624/bono-de-emergencia-covid-19

los trabajadores que habían parado sus labores a causa de la pandemia. En consecuencia, el apoyo provino de los ahorros individuales de los trabajadores. Aunque el gobierno de Piñera anunció que aportaría $US 2.000 millones para el fondo solidario, estos recursos solo entrarían a operar en los casos en que el monto del fondo individual resultara insuficiente. Esta solución generaría un problema en el futuro ya que al usarse los fondos individuales los trabajadores quedaron desprotegidos en caso de desempleo (Vega, et al.,2020).

Además, en el uso de la cesantía como medio de ayuda económica para los trabajadores formales afectados por la pandemia, el gobierno de Chile no consideró que fuera necesario realizar adaptaciones para ajustar las condiciones de la cesantía a la realidad de la pandemia, sino que mantuvo sus mismas reglas de operación. Es decir que se siguió con la lógica de que el monto de ayuda se iría reduciendo gradualmente con el paso de cada mes. Ese mecanismo fue pensado para incentivar la búsqueda de empleo y lograr que la persona desempleada se coloque rápidamente en un puesto de trabajo. Se ha señalado que esa forma de operar durante la pandemia no tenía razón de ser en tanto se estaba frente a un escenario de paralización de las actividades económicas de manera generalizada, haciendo imposible la colocación en un empleo (Vega, et al., 2020).

Por otra parte, aunque se destaca que los programas de transferencias implementados durante la pandemia tuvieron una cobertura poblacional mayor a la de la mayoría de los países en la región, los montos y el alcance fueron menores si se comparan con países europeos, Australia o Estados Unidos. Este hecho es un reflejo de los claroscuros de la política del gobierno de Piñera para atender los efectos socioeconómicos de la pandemia, pues si bien la intervención del Estado tuvo un alcance inaudito para un gobierno proveniente de la derecha, en perspectiva y sobre todo por el amplio margen fiscal que se tenía, como señalan sus críticos, se podría haber hecho mucho más (Vega, et al., 2020; Atria, et. al. 2021).

Por su parte, Brasil implementó la política pública más abarcadora de la región a través de transferencias financieras relacionadas con las acciones para atenuar los efectos de la pandemia, en un contexto de profundos cambios en el mundo del trabajo y precarización de los empleos, en el que la movilización de los sindicatos comenzaba a recuperarse después del

debilitamiento derivado de la salida del PT del poder[219]. Esto fue posible gracias al aprovechamiento de programas previos de transferencias[220], que permitieron aprovechar su infraestructura y bases de datos para llegar a la población. Además, se flexibilizaron requisitos de acceso y permanencia en dichos programas para ampliar la cobertura poblacional y se fortalecieron con más recursos. Adicionalmente, para los trabajadores del sector informal, se creó el programa *Auxílio Emergencial*[221].

Un rasgo distintivo de este caso, como ya se dijo, es que el alcance de las medidas destinadas a paliar los efectos de la pandemia no se debió a la decisión del gobierno de Bolsonaro, sino a acuerdos multipartidistas en el Congreso Nacional de Brasil. Inicialmente el gobierno de Bolsonaro anunció, sin mayor detalle, que se darían apoyos mensuales por 200 reales (aprox. 35$US). Sin embargo, fue a través de una propuesta de los partidos de oposición- como es el caso del PT, aliado a la CUT de Brasil- que se logró el programa *Emergencial*, el cual otorgó apoyos por 600 reales (aprox. 110$US) durante tres meses (período que después se extendió) (Fuccille, 2020; Rodrigues Pozzebom, 2020, Bahía et al., 2021).

Según estimaciones de la CEPAL[222] durante 2020 la política de transferencias tuvo en Brasil una cobertura de más de 66 millones de personas y los recursos destinados ascendieron a 280.000 millones de reales (aprox. U$54 mil millones), cifra cercana al 3,9% del PIB. Sin embargo, si se toma en cuenta el resto de las medidas implementadas, tanto las relacionadas con el gasto público como la suspensión de algunos impuestos, los recursos destinados a atender la pandemia representaron cerca del 8,6% del PIB. Adicionalmente, se implementó una política de expansión del crédito desde el Banco Central do Brasil, lo que significó un aumento de más del 37% en los créditos a las micro y pequeñas empresas en comparación a 2019. Según la Cepal (ídem) "esos recursos posibilitaron que más del 40% de los hogares, que representan más de 50% de la población brasileña, recibiese

219. Para una explicación detallada de estas medidas puede consultarse: Bartholo, et al., 2020.

220. Benefício de Prestação Continuada (BPC) y Programa Bolsa Família (PBF/Bolsa Família).

221. Ley N°13.982/2020, disponible en: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958

222. CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, Brasil, 2020. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/9/BP2020_Brasil_es.pdf

ayuda para subsanar la caída de sus ingresos a raíz de la disminución de 10 millones de ocupados en los primeros cuatro meses de la pandemia".

Esta agresiva política de transferencias monetarias tuvo impactos positivos en la disminución de la pobreza por ingresos en el país. Según la Fundación Getulio Vargas[223], al analizar las líneas de pobreza (5.50 dólares por día) y de extrema pobreza (1.90 dólares por día), se estimó que entre mayo y agosto de 2020 se dio una reducción de 5,3 puntos porcentuales en la pobreza (pasó de 23.7% a 18.4%) y un descenso de la extrema pobreza de 4.2% a 2.3%.

Por otro lado, se implementaron una serie de medidas para la atención de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES). Estas acciones iban desde prórrogas en el pago de créditos, nuevas líneas de crédito en condiciones ventajosas, creación de fondos de garantías para dar respaldo a las MIPyMES y facilitar así el acceso a financiamiento, periodos de gracia de hasta seis meses para iniciar los pagos y créditos específicos para el pago de nóminas. Además, las empresas que accedían a los recursos tenían prohibido despedir empleados por un plazo de dos meses. Junto a esto, desde el Banco de Desarrollo de Brasil se implementaron medidas de apoyo para las aerolíneas y la industria de la salud (producción de ventiladores, mascarillas médicas, monitores de salud y unidades UCI) (KPMG, 2020).

En el campo de las relaciones laborales, se adoptaron dos Medidas Provisorias destinadas a proteger los empleos y el aparato productivo: la 927 (que exentó a los patrones de la obligación de negociar colectivamente el trabajo remoto o teletrabajo) y permitió licencias remuneradas, vacaciones colectivas, banco de horas y suspensión de medidas de seguridad y salud en el trabajo y la 936 (que decretó el Programa de Emergencia de Protección del Empleo y el Ingreso y se convirtió más tarde en la Ley 14.020) por la cual se flexibilizaron los salarios y jornadas y la suspensión temporal del trabajo. (Cardoso, 2022, p. 142). Con base en estas medidas, se permitió a los empleadores adoptar de manera unilateral la suspensión por tiempo determinado de los contratos de trabajo, con reducción de salarios acompañado

223. https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-para-de-crescer-em-agosto-e-pobreza-cai-de-novo-com-reducao-do-beneficio

de un beneficio para estos trabajadores y garantías de estabilidad en ese período más otro igual posterior a la reinserción laboral (Ibid.).

En cuanto a su origen, la política social y económica de atención a los efectos de la pandemia en Brasil fue posible a pesar de la orientación política de ese gobierno. Como ya se dijo, los programas y acciones más significativos fueron impulsados por instituciones al margen del Poder Ejecutivo (Congreso, instituciones autónomas, Banco Central, etc.) y por partidos de oposición, como fue el caso del programa de transferencias antes mencionado, que en agosto de 2020 el gobierno deseaba recortar[224]. Sin embargo, Bolsonaro cambió de parecer en el último cuatrimestre de 2020, al notar que el programa de transferencias tuvo un impacto positivo en su popularidad. A partir de entonces hizo un uso clientelar de este tipo de programas, buscando resultados electorales que le garantizaran la reelección a finales de 2022, sin una verdadera estrategia de combate a la pobreza (Mizrahi, 2020). Tal vez, esta sea una parte de la explicación del amplio apoyo finalmente obtenido por parte del electorado, aunque terminó perdiendo la elección por una diferencia menor al 2% frente a su opositor. Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, después de resultados iniciales promisorios, el aumento drástico de la pobreza y la pobreza extrema en 2021 se debió en parte a la falta de continuidad de los apoyos al disminuir el efecto de la pandemia.

En suma, tanto Chile como Brasil adoptaron políticas encaminadas a contrarrestar los efectos de la pandemia que combinaron el aprovechamiento de programas o mecanismos previos para proteger a los trabajadores formales (como el seguro de desempleo) con otros destinados a los trabajadores informales y a las empresas, además de políticas de transferencias para los sectores más vulnerables. Si bien estas políticas venían de los gobiernos anteriores, se incrementaron sus recursos y cobertura. Es decir, se buscó preservar la incorporación vía el mercado de trabajo en la pospandemia a la vez que se utilizó la política social para evitar procesos más agudos de exclusión social.

224. https://www.lainformacion.com/mundo/bolsonaro-brasil-ayudas-coronavirus-reducir-mitad-crisis/2813066/

5.5.2 Intervenciones desde gobiernos de izquierda: Argentina y México

Mientras como vimos de acuerdo con el recuento de CEPAL (2021), Argentina adoptó las ocho medidas principales utilizadas en la región para proteger el empleo, México solo incluyó dos (prohibición del despido en un plazo reducido y regulación del trabajo remoto). De hecho, México se ubica entre los países que menos protegió el empleo formal e informal en la región, junto a países como Jamaica y Trinidad y Tobago, dando cuenta de una peculiar visión del papel del Estado desde un gobierno que se ubica en la izquierda del espectro político sin la presencia de un sindicalismo capaz de defender los intereses de los trabajadores en el contexto de la pandemia, como se mostrará en el último apartado de este capítulo. Siendo ello cierto, hay que reiterar que ello ocurrió al mismo tiempo que se venía implementando una política laboral progresista para los trabajadores formales, creándose las bases institucionales para la transformación de las relaciones entre trabajo y capital, así como del viejo modelo corporativo- estatista, junto a una rápida recuperación del poder adquisitivo de los salarios mínimos. Al mismo tiempo, la política social había fortalecido programas previos- como la pensión universal no contributiva para adultos mayores y los nuevos programas para jóvenes y campesinos que contribuyeron a paliar la situación de las familias.

Por su parte, Argentina, al menos durante al año 2020, fue junto con Colombia (bajo un gobierno de derecha), el país de la región que más acciones implementó para atender los efectos socioeconómicos de la pandemia, pero también fue el que más restricciones puso a la movilidad y durante más tiempo.[225]. Destaca en este caso la vocación de diálogo social del gobierno para discutir con representantes sindicales y empleadores la hoja de ruta que seguiría la política pública relacionada con la crisis sanitaria.[226]Además, hay que señalar que los trabajadores registrados – formales- tenían previamente un marco institucional con protección a la estabilidad

225. En un estudio publicado por la Confederación Sindical Internacional, se incluyó a Argentina como parte de los 12 países que mayor protección implementaron para el trabajo y los ingresos (CSI, 2020).

226. En el informe de Gobierno de 2020 se indica: "Esta situación inédita en su magnitud se enfrentó con definiciones que guiaron el accionar del Gobierno: a. Las instituciones de diálogo social debían seguir activas y necesitaban promover nuevas instancias." Estas afirmaciones se sustentan en la convocatoria que el presidente Alberto Fernández realizó a cámaras empresariales y centrales sindicales en abril de 2020 para la conformación de un "comité de crisis", para discutir las acciones en temas socioeconómicos frente a la pandemia (Carpena, 2020).

laboral al que se sumaron los programas adoptados en la pandemia como el Decreto de Necesidad y Urgencia 34 de diciembre de 2019 y el 329/20, junto a sus prórrogas posteriores que llegaron hasta diciembre de 2021. Estos decretos establecieron reglas relativas al pago de indemnizaciones dobles en ciertas circunstancias y prohibieron los despidos sin justa causa o por disminución de actividades vinculadas a la pandemia. Los dos principales programas fueron el denominado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP).

El programa Ingreso Familiar de Emergencia consistió en transferencias monetarias de $10.000 pesos (aprox. US$130) para personas trabajadoras desocupadas, trabajadoras domésticas, informales y cuentapropistas de bajos ingresos. Se realizaron tres pagos entre marzo y octubre de 2020 y se tuvo una cobertura de cerca de 9 millones de beneficiarios (Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina, 2020)[227].

Por su parte, a través del programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, el Estado asumió parte del pago de los empleados en el sector privado. No se fijaron limitaciones por tamaño de las empresas, sino que se estableció como requisito la presentación de pruebas que evidenciaran problemas de ingresos como consecuencia de la pandemia. Además, como medida adicional para la protección de las empresas y el empleo, se disminuyeron y/o prorrogaron los impuestos y cargas de la seguridad social de los empleadores (Ernst, *et al*, 2020). Según datos oficiales el 70% de las empresas formales del país participó como beneficiaria en algún grado en este programa (Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina, 2020).

De manera adicional a estos dos programas, la Cepal[228] contabilizó la implementación de una serie de acciones como la suspensión de los cortes de los servicios públicos por falta de pago (luz, gas, agua, etc.) en los segmentos de bajos recursos de la población; se congelaron los precios de algunos productos de primera necesidad; se actualizó el monto del seguro de desempleo; se habilitaron subsidios del costo financiero de los créditos destinados a los trabajadores independientes; se otorgaron bonos económicos para los trabajadores del sistema de salud, las fuerzas del orden y quie-

227. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_detallada_del_estado_de_la_nacion_2020_1.pdf

228. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/4/BP2020_Argentina_es.pdf

nes tenían las jubilaciones más bajas; y el pago extra para los beneficiarios de una serie de programas sociales existentes. A estos se sumó un aumento del presupuesto para gastos de capital enfocados en obras de infraestructura, educación y turismo, así como líneas de crédito para micro, pequeñas y medianas empresas a través de créditos a tasas preferenciales.

Otro contingente de trabajadores protegido durante la pandemia fue el de los teletrabajadores, opción que creció debido a las restricciones de movilidad. Con ese propósito en agosto de 2020 se adoptó una regulación-la Ley 27.555- con la participación de las centrales obreras y legisladores provenientes del sindicalismo (Yasky, 2022, p. 56). Este instrumento estableció un conjunto de derechos y garantías para estos trabajadores (voluntariedad, reversibilidad, derecho a la desconexión, obligaciones de los empleadores y representación sindical y derechos colectivos)[229].

De esta forma, la amplia gama de medidas implementadas combinó, como en Chile y Brasil, aquellas encaminadas a proteger la incorporación pospandemia vía el empleo formal – el menos perjudicado por la contingencia en los cuatro países- como otras para posibilitar la subsistencia de los trabajadores informales y grupos más vulnerables, incluyendo viejas instituciones laborales y políticas sociales y generando otras ad hoc. Representó, en términos presupuestarios, entre abril y junio de 2020, el equivalente a 5,6% del PIB (Corti, 2020). La diversidad y alcance de estas acciones, desde el criterio de la OIT (Ernst, *et al*., 2020), "permiten hablar de una respuesta integral a las consecuencias de esta crisis sin precedentes". Sin embargo, como antes se vio, dadas las tendencias que precedieron a la pandemia, como la caída del salario real, el aumento del desempleo y la pérdida de empleo formal, tanto la pobreza extrema como la pobreza se incrementaron en Argentina, aunque en menor medida que en el caso de México, país que registró el peor desempeño de los cuatro países en estos indicadores entre 2020 y 2021 (salvo en el desempleo), como se muestra a continuación.

229. Régimen legal del contrato de teletrabajo, 27555, Boletín Oficial de la República Argentina, https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233626/20200814, 14/08/2020 N° 32589/20 v. 14/08/2020, consultado el 23 de octubre del 2022.

5.5.2.1 México

Como ya se adelantó, México sobresale como uno de los países de la región que menos acciones socioeconómicas implementó para responder de manera específica a los efectos de la pandemia en el mercado de trabajo, siendo además el único de los cuatro que no tiene un seguro de desempleo a nivel nacional[230]. Sin embargo, al igual que Argentina, su marco institucional tiene reglas que protegen la estabilidad laboral y prohíben los despidos injustificados, lo que benefició a los trabajadores formales frente a los informales.

Una medida importante que contribuyó a proteger los ingresos, aunque desvinculada de la pandemia, fue que como antes se dijo, a partir de diciembre de 2018 se había dado en el país un fuerte viraje en la política de salarios mínimos, que permitiría una recuperación del poder adquisitivo, aunque a partir de niveles más bajos que los de los otros tres países. Igualmente, se estaba experimentando desde mayo de 2019 uno de los procesos más importantes de transformación en el mundo del trabajo de los últimos cien años, centrado en la democratización de los sindicatos y la autonomía frente al gobierno y los empleadores. El problema fue que los efectos esperados de estas transformaciones en términos de una mejor calidad en la representación de los intereses de los trabajadores, dado que apenas se había promulgado el nuevo orden laboral, no llegarían a tiempo para modificar la correlación de fuerzas que mantuvo al sindicalismo como un actor plenamente subordinado y ausente en la definición de las políticas públicas, al igual que sucedió en Chile.

En los informes anuales de labores de la STPS de 2019-2020 y 2020-2021, quedó claro que esta instancia -a la par que implementaba la reforma laboral- centró gran parte de los esfuerzos vinculados a la pandemia en la fiscalización del cumplimiento de las medidas sanitarias de distanciamiento social para evitar la propagación del virus. Por ejemplo, desde la Inspección Laboral, las actividades relacionadas con la pandemia fueron el principal rubro de atención durante 2020, especialmente en la vigilancia de la suspensión de actividades no esenciales. Así la Secretaría del Trabajo y Previsión Social junto con la Procuraduría Federal de la Defensa del

230. Ver nota al pie número 26.

Trabajo adoptaron una herramienta virtual en abril de 2020 destinada a dar asesoría legal y seguimiento a casos de despido y suspensión temporal de labores sin goce de sueldo a causa del COVID-19. También se buscó favorecer la construcción de acuerdos para apoyar a las empresas y conservar las fuentes de empleo. Las otras acciones de esta índole que llevó a cabo la STPS estuvieron relacionadas con la promoción y regulación del teletrabajo (Reforma a la Ley Federal del Trabajo, 2021, con disposiciones semejantes a la Ley 27 555 de Argentina) y el fomento del uso de medios digitales para capacitaciones y trámites. También debe señalarse que entre 2019 y 2021 se recuperó más del 60% del poder adquisitivo de los salarios mínimos, lo que ayudó especialmente a los grupos vulnerables ocupados como asalariados, como los jóvenes, mujeres y adultos mayores, siempre que hubieran podido preservar sus empleos. Al respecto, de la mayor trascendencia fue el Programa de Jóvenes Construyendo Futuro adoptado en 2019, al que haremos referencia enseguida.[231] Por último, se promovió y adoptó en 2021 una reforma encaminada a prohibir la subcontratación de personal y limitarla a la de obras y servicios especializados, que llevaría en pocos meses a mejorar la calidad de los empleos de casi tres millones de trabajadores al ser contratados en forma directa por las empresas beneficiarias de sus servicios.[232]

Por lo anterior, a diferencia de los otros tres países, el apoyo más importante a la población diseñado específicamente para paliar los efectos de la pandemia, llegó principalmente desde la política social. Coneval (2020) identificó ocho programas sociales que entregaron transferencias directas durante la pandemia. Estas medidas fueron de utilidad para contener la caída de los ingresos de la población en el corto plazo pero, de acuerdo a esta instancia, la capacidad estatal de respuesta fue limitada. Así lo expresaron también las organizaciones empresariales más importantes del país que, reconociendo la importancia de las transferencias a las personas vulnerables, cuestionaron el abandono de las empresas y fuentes de empleo

231. Véase al respecto, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2022/notacefp0472022.pdf

232. Sobre la reforma en materia de subcontratación laboral y sus efectos véase Bensusán y Sánchez (2022).

así como la ausencia de un estímulo fiscal en el programa económico del Presidente López Obrador[233].

En efecto, en términos de transferencias monetarias, desde el Gobierno Federal se apostó por garantizar los recursos de los programas sociales que existían con anterioridad al inicio de la pandemia. Esto permitió que sectores vulnerables de población accedieran a ingresos mínimos de subsistencia, pero implicó que quienes no pertenecían a los segmentos identificados previamente como vulnerables quedaran excluidos de protección ante la pérdida de ingresos vinculada a los efectos de la pandemia en el mercado de trabajo. En breve, se mantuvieron los programas sociales ya existentes y se garantizó su continuidad operativa y presupuestal, y en algunos casos se incrementaron los montos, como fue el caso de las pensiones para adultos mayores no contributivas (programa de alcance universal). Este último programa costó en 2022 un total de 238 mil millones de pesos, cinco veces más que lo que se destinaba en 2017 (46 mil 178 millones) (Elizondo Mayer-Serra, 2022).

El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF), sin precedente, fue y sigue siendo uno de los más importantes de la administración del Presidente López Obrador, cuyo presupuesto prácticamente absorbió al 85% del correspondiente a la STPS, que entre 2018 y 2019 había experimentado un incremento del 500%. Este programa permanente otorga durante doce meses un subsidio de un salario mínimo además de protección a la salud y se dirige a los jóvenes que no estudian ni trabajan y tienen entre 18 y 29 años con el propósito de que obtengan experiencia con el fin de ampliar su probabilidad de inserción laboral. Es un programa híbrido- que combina rasgos de una política activa de mercado de trabajo con otra de tipo asistencial- pero no garantiza el acceso al empleo. Además, al concentrar la mayor parte de los recursos, se redujo la importancia de otros servicios relacionados con la intermediación y la capacitación a la vez que dejó sin atención a otros grupos vulnerables en la pandemia, como fue el caso de los trabajadores informales o de quienes habían pasado a la inactividad con más de 29 años (asalariados o por cuenta propia, en el sector formal o informal de la economía), lo que pudo haber dificultado su inserción laboral

233. Véase al respecto las declaraciones del entonces dirigente del Consejo Coordinador Empresarial en Raphael (2020).

al llegar la recuperación de la economía. El PJCF llegó a cubrir entre 2019 y 2021 a poco más de dos millones de jóvenes (Coneval, 2022). La evaluación realizada por la CONASAMI (2021) a dicho programa mostró que los apoyos otorgados a los becarios sirvieron como una red mínima para proteger a las familias de los jóvenes más vulnerables durante la pandemia en 2020, pues les brindó ingresos a los jóvenes y acceso a los servicios de salud. El programa comenzó a operar en 2019 y más tarde se focalizó hacia los jóvenes que se ubicaban en municipios de alta o muy alta marginación (Coneval, 2022).

La ausencia de transferencias financieras destinadas específicamente para la atención de los efectos socioeconómicos de la pandemia en parte fue cubierta por un aumento en el envío de remesas familiares a México desde los EE. UU. Entre enero y octubre de 2020 el envío de remesas "(...) alcanzó un total acumulado de 33 564 millones de dólares, cifra un 10,4% superior a la registrada en el mismo período de 2019. Este desempeño se debe a una multiplicidad de factores, entre los que destacan la solidaridad de los migrantes ante la crisis sanitaria y económica (...) y los cuantiosos subsidios aprobados por el Gobierno de los EE. UU.[234].

Como se vio en el cuadro 3, en relación con los apoyos para las empresas, las acciones se limitaron al Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, enfocado en micronegocios afectados por la pandemia. Se trató de un programa de financiamiento a empresas del sector formal e informal que otorgaba un crédito sin garantías, por un monto de $25,000 pesos (aprox. US$1250) y con tres meses de gracia, exigiendo a partir del cuarto mes la entrega de reembolsos mensuales. El total de micronegocios a beneficiar fue de un millón.

Adicionalmente, el gobierno de México estableció que aun cuando se decretaba temporalmente la suspensión de ciertas actividades económicas no esenciales, esta medida no era causal para realizar despidos, ni para que se dieran reducciones salariales (Sánchez-Castañeda y Hernández Ramírez, 2021). Estas restricciones en la práctica fueron difíciles de hacer cumplir, tanto por la ausencia de apoyos o incentivos de algún tipo para que las empresas mantuvieran sus planillas laborales, como por la ausencia de sindicatos representativos y las limitaciones de la inspección laboral,

234. Véase la sección "México" en CEPAL (2021c).

cuyos recursos fueron reducidos en 2019 y 2020. En este contexto, las actividades inspectivas se concentraron en la atención de temas relacionados con la pandemia a través del "Operativo de Inspección Covid-2019" (STPS, 2020).

5.6 Los efectos económicos y sociales de la pandemia y las tendencias en la recuperación

América Latina fue una de las regiones del mundo más golpeada por el virus SARS-CoV-2. Independientemente de las medidas de políticas adoptadas, todos los países experimentaron severas contracciones de su economía. La diferencia en el corto y mediano plazo fue cómo cada país y región recuperó los niveles del PIB que tenían a fines de 2019, es decir, en cuánto tiempo. En ese sentido, influyó cómo cada país apoyó desde el gasto público a empresas y trabajadores, así como a la ciudadanía en general, y cuánto tiempo duró el gran encierro. Además, el costo fiscal de esos apoyos no fue neutral en los efectos de mediano plazo del crecimiento.

En el caso de los países que acá se analizan, según las estimaciones de la CEPAL, el PIB cayó considerablemente, destacando Argentina (-11.5%) y México (-9%), mientras que Brasil decreció un 5.2% y Chile un 5.9% (CEPAL, 2021). Es importante destacar que en Argentina el PIB venía cayendo desde 2018 y en México desde 2019. Sin embargo, Argentina tenía la peor situación de los cuatro países ya que en el último año del Gobierno de Macri todos los indicadores venían deteriorándose con aumentos de la inflación y del desempleo, caída del empleo formal y del salario real, así como destrucción de pequeñas y medianas empresas. Con estos antecedentes, los efectos de la pandemia en el mercado de trabajo serían pronunciados, aunque desiguales según si se trataba de trabajadores registrados o no registrados (informales) (Yasky, 2022: 54). En cualquier caso, la pandemia vino a reforzar una tendencia de estos países al estancamiento o al decrecimiento de sus economías con graves consecuencias en los mercados de trabajo y en las condiciones de vida de la población.

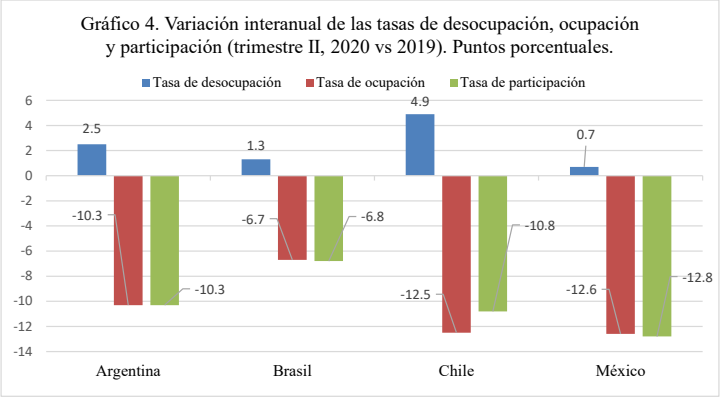
Con respecto al efecto de la pandemia en la pobreza y la pobreza extrema, las cifras no son halagüeñas para la región. Sin embargo, Brasil y Chile son al respecto contrastantes frente a los otros dos, porque en el primer

caso -siempre según las estimaciones de CEPAL- tanto la pobreza extrema como la pobreza disminuyeron y, en el caso de Chile, se mantuvieron prácticamente constantes. Brasil pasó de un nivel de pobreza extrema de 5.5% en 2019 a 1.4% en 2020, y de un nivel de pobreza de 19.2% en 2019 a 16.3% en 2020. En el caso chileno, que ya tenía históricamente un desempeño mucho mejor que el resto de la región, la pobreza extrema sólo subió de 1.4% en 2017 a 1.6% en 2020, mientras que la pobreza subió de 10.7% en 2017 a 10.9% en 2020. Los casos de Argentina y México representan la otra cara de la moneda. En el caso de Argentina (son cifras solo para áreas urbanas), la pobreza extrema pasó de 4.2% en 2019 a 5.4% en 2020 y la pobreza general de 27.2% en 2019 a 37% en 2020. En México, la pobreza extrema se disparó de 10.6% en 2018 a 18.3% en 2020, mientras que la pobreza pasó de 41.5% en 2018 a 50.6% en 2020 (CEPAL, 2021).

En los cuatro países analizados, la tasa de desocupación subió, con diferentes magnitudes, aunque no de forma drástica. Destaca el reducido incremento en el caso de México, lo que en parte de debe a que es el único de los cuatro países que carece de un seguro de desempleo (por lo que de una u otra forma los afectados tuvieron que buscar rápidamente una nueva ocupación o pasaron a la inactividad) y a que su política de distanciamiento social fue menos restrictiva y de menor duración que en otros países, como se vio en el apartado anterior[235]. Sin embargo, uno de los problemas graves de la crisis fue la caída en la tasa de participación laboral (ver gráfico 4), lo cual refleja la salida por completo de personas del mercado laboral, principalmente mujeres, tanto porque un alto porcentaje estaba en la informalidad en actividades como la venta ambulante o el trabajo doméstico, que se redujeron drásticamente, como porque debieron hacerse cargo del cuidado de los hijos, ante el cierre de la actividad escolar.

235. La excepción fue el seguro de desempleo de la Ciudad de México (CDMX), mismo que fue aprovechado en la pandemia para proteger a trabajadores que perdieron el empleo. El Gobierno de la CDMX otorgó 79,407 apoyos económicos que beneficiaron a 16,000 personas entre agosto de 2020 y julio de 2021. Dadas las limitaciones presupuestarias y el aumento de la demanda del seguro, durante el 2020 el apoyo mensual se otorgó solo por dos meses con el fin de que más personas pudieran contar con algún ingreso económico. Sin embargo, en 2021, el apoyo económico se otorgó hasta por cuatro meses. Además, dada la experiencia de la operación del seguro de desempleo, el gobierno de la CDMX implementó una serie de acciones similares para apoyar económicamente a poblaciones de trabajadores informales que no cubrían los requisitos del seguro de desempleo, lo que permitió beneficiar a casi 150 mil personas con apoyos económicos (STyFE, 2021). En torno a las características de este seguro y la ausencia de un seguro de desempleo en México, véase Bensusán, 2014.

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2021)

A diferencia de las crisis previas, cuando la informalidad se convirtió en un refugio para quienes perdieron un empleo, incrementándose este indicador, la población ocupada en la informalidad se redujo en medio de la crisis sanitaria al pasar muchos trabajadores a la inactividad, aunque en la recuperación aquella creció a mayor velocidad que el empleo formal.

Cuadro 4

Cuadro 4. Indicadores socioeconómicos, países seleccionados, 2019/2021

Indicador	Período	Argentina	Brasil	Chile	México
Tasa de crecimiento PIB per cápita (precios constantes)	2019	-2.9	0.5	-0.4	-1.3
	2020	-10.8	-4.6	-6.8	-9
	2021	9.4	3.9	11.1	3.7
Índice de Gini	2017 a 2019	41.3 (2018)	53.5 (2019)	44.4 (2017)	46.7 (2018)
	2020	42.3	48.9	44.9	45.4
Tasa de desocupación /a	2020	11.5	13.8	10.8	4.4
	2021	8.8	13.2	8.9	4.1
Tasa de informalidad	IV trim-2019	45	38.9	27.8	54.5
	I trim-2022	44.5	38.3	26.3	53.2
Contribución del empleo informal a la recuperación del empleo total	III trim. 2020-I trim. 2022	78	51	47	68
Variación porcentual de salario mínimo real	I trim-2019 vs I trim-2022	-10	-1	3	62.5
Variación porcentual pobreza	Se indica el año	2019/2020: +7.2 P y + 2.2 PE (recuperación en 2021 a niveles 2019)	2019/2020 -1.8 P y -0.7 PE 20/21 +5.9 P y +3.2 PE	2017/2020 +3.5 P y +2.1 PE	2018-2020 +1.9 P y +1.5 PE

Notas: a/Tasas anuales medias.
Fuente: Elaboración propias a partir de datos de: la tasa de informalidad y la variación porcentual del salario mínimo real proviene de OIT, 2022; el índice de Gini se obtuvo de https://datos.bancomundial.org/; el resto de los datos proviene de Cepal, 2021 y https://statistics.cepal.org

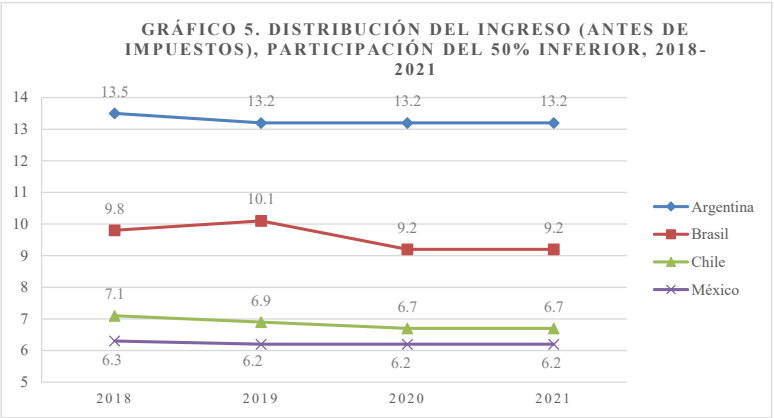
En el cuadro 4 se puede observar la evolución de varios indicadores socioeconómicos y laborales durante la pandemia y la pos-pandemia. En primer lugar, se destacan las diferencias en la profundidad de la caída del PIB per cápita, siendo Argentina el país más afectado, y Brasil el que menos repercusiones tuvo. Este dato refleja tanto las condiciones mismas en las que se encontraba la economía previamente como los niveles de cierre que se implementaron en 2020 (Argentina muy estricto, Brasil muy laxo). También se debe resaltar la forma en que las economías respondieron en 2021, siendo México el país con menor dinamismo, pese a la caída de -9 en 2020.

En términos de desigualdad, los cambios pre y pos-pandemia no son significativos en casi ninguno de los países, salvo el caso de Brasil con una caída de la desigualdad muy marcada entre 2019 y 2020. Esta disminución probablemente responde al estancamiento de los ingresos en los deciles de mayor ingreso por las limitaciones en el crecimiento de la economía, así

como a la amplia política de trasferencias monetarias que se realizó durante de la pandemia y que benefició a los sectores ubicados en los deciles de menor ingreso. Sin embargo, el aumento de la pobreza en 2021 fue muy significativo.

También, la desigualdad puede verse a través de la participación de segmentos de la población en el ingreso. En el caso del 50% de la población con menores ingresos, como se muestra en el gráfico 5, se puede observar un comportamiento estable en relación con los años previos al inicio de la pandemia (2019). Es notorio que en los cuatros países la distribución de la riqueza para el 50% de la población de menor ingreso es muy baja. Aun así, México y Chile sobresalen con una mayor desigualdad, mientras que Argentina duplica la participación en los ingresos de ese mismo sector de la población. En el cuadro 5 se puede observar además el porcentaje destinado al 10% de la población con mayores ingresos en comparación con el resto de los segmentos de la población. En Brasil, Chile y México, el total de ingreso que es acaparado por el 10% de la población con mayores ingresos es superior al 57%, mientras que en Argentina la cifra llega a 42.8%.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Inequality Database, disponible en: https://wid.world/

Cuadro 5

Cuadro 5. Media de ingresos (PPA €) y proporción del total 2021, países seleccionados								
	Argentina[a]		Brasil[b]		Chile[c]		México[d]	
	Media Ingresos (PPA €)	Proporción del total (%)	Media Ingresos (PPA €)	Proporción del total (%)	Media Ingresos (PPA €)	Proporción del total (%)	Media Ingresos (PPA €)	Proporción del total (%)
Población total	17 200	100%	14 000	100%	22 100	100%	17300	100%
50% inferior	**5600**	**16.2%**	**2800**	**10.1%**	**4500**	**10.2%**	**3200**	**9.2%**
40% medio	17 600	41.0%	11 000	31.4%	17 100	30.9%	14 500	33.5%
10% superior	**73 500**	**42.8%**	**81 900**	**58.6%**	**130 200**	**58.9%**	**99 400**	**57.4%**
1% superior	300 800	17.5%	372 000	26.6%	585 100	26.5%	452 900	26.1%

[a]: **€1 PPP = $PPP 1.4 = ARS 66.0**
[b]: €1 PPP = $PPP 1.4 = BRL 3.1
[c]: **€1 PPP = $PPP 1.4 = 637.2**
[d]: **€1 PPP = $PPP 1.4 = MXN 13.4**
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Informe sobre la desigualdad global 2022.*

En términos de la informalidad laboral, persisten en la región altas tasas, principalmente en México, donde más de la mitad no tiene acceso a un empleo formal. Se observa en todos los casos una mejoría, aunque leve, entre los datos de 2019 y 2022. Aunque podría ser un indicador positivo, en los hechos está relacionado con una caída en la participación económica de la población, principalmente mujeres.

Por otra parte, con la excepción de México, el desempleo se mantiene alto (por encima de 8%) para 2022, aunque en todos los países hay mejoras en relación con 2019. No obstante, la recuperación de los empleos ha estado impulsada por el empleo informal, principalmente en Argentina (78%) y México (68%), mientras que en los casos de Chile y Brasil uno de cada dos empleos -creados entre 2020 y 2022, se dio en la informalidad.

El comportamiento del salario mínimo real presenta importantes variaciones para cada país. En Argentina, dada su complicada situación económica que va más allá de los efectos de la pandemia, entre 2019 y 2022 hubo una pérdida de -10% en valor. En el caso de México, para el mismo periodo, a partir de los niveles más bajos, hubo un aumento del 45% a diciembre de 2021. Esta recuperación- que se ubicó en el 63% en términos reales hacia fines de 2022, respondió a la nueva política salarial iniciada en 2019 que buscó revertir la política de mini-salarios que imperó por casi 40 años como

medida de ajuste y atracción de inversiones[236]. Brasil por su parte, tuvo una caída en el mismo periodo de -1%, mientras que Chile presentó un crecimiento del 3%.

Mientras Argentina, Chile y México experimentaron aumentos de la pobreza, siendo más alta en el primer país, Brasil tuvo una caída en pobreza y pobreza extrema entre 2019/2020, pero un fuerte incremento en 2021. Por el contrario, México experimentó una caída de la pobreza entre 2019 y 2022, en buena medida por las transferencias monetarias y la política de salarios mínimos, si bien aumentó en forma limitada la pobreza extrema y en forma abrupta la población sin acceso a la salud, al suprimirse el Programa Seguro Popular (Esquivel, 2023).

5.7 Explicando las respuestas gubernamentales frente a la pandemia

5.7.1 El contexto político e institucional y la naturaleza de los regímenes sindicales

Las diferencias o semejanzas ideológicas resultan insuficientes para explicar la variedad de alcances e instrumentos adoptados por los gobiernos para reducir el impacto de la pandemia en los trabajadores. De ahí que sea necesario identificar, además del contexto económico político específico que ya analizamos en un apartado anterior, otros factores que pueden tener alguna incidencia en las decisiones gubernamentales tomadas en la crisis sanitaria.

Para el periodo 2019-2020 la situación política de Argentina, Brasil, Chile y México estaba marcada por la inestabilidad y/o las disputas por la consolidación de un nuevo bloque dominante. En alguna medida, en cada uno de estos países, los arreglos de las coaliciones gobernantes que habían mantenido cierta estabilidad estaban en debate, e incluso en algunos casos experimentaban una profunda reestructuración. Las oportunidades para que las organizaciones sindicales influyeran en esas coaliciones y, sobre

236. Véase al respecto el Boletín 09/2022 de la CNSM, del 9 de octubre de 2022, https://www.gob.mx/conasami/prensa/costo-laboral-de-los-recientes-incrementos-de-los-salarios-minimos-es-sumamente-bajo-y-no-impacta-en-la-inflacion

todo, pudieran incidir en el alcance y la orientación de las decisiones de política variaron según la naturaleza de los sistemas de representación y su evolución en el contexto de las transiciones a la democracia y las políticas neoliberales, entre otros factores. También influyó el vínculo entre los sindicatos y los procesos de movilización que se estaban experimentando provenientes de diferentes sectores y con distintos reclamos, salvo en el caso de México, donde no ocurrieron.

En cuanto a la naturaleza del régimen sindical en los países, identificamos a Argentina como un caso de corporativismo fuerte y rígido, que se preservó durante los regímenes autoritarios y fortaleció en la democratización. Allí la negociación colectiva tiene un alcance sectorial y los sindicatos disponen de importantes recursos de poder, como la presencia de delegados en las fábricas y la administración del acceso a servicios de salud, turismo, legales, entre otros.[237] Aunque los sindicatos quedaron muy debilitados después de las políticas neoliberales de los años noventa y la crisis de 2001, bajo el gobierno de Néstor y Cristina Kirchner se recuperaron lo que les permitió incidir en las políticas que afectaron a sus representados, aprovechando sus legados institucionales. Además, se beneficiaron de la fuerza mostrada por las organizaciones en sus diversas corrientes en las movilizaciones que cuestionaron las políticas del gobierno del Presidente Macri por su afectación a los empleos y los salarios y evitaron una reforma laboral que precarizaría aún más los empleos. Cabe señalar que en su gobierno el desempleo subió de 6.6% a 10.6% entre 2016 y 2019 y la subocupación de 9 a 13% (Yasky, 2022, pp-54). Finalmente, la afinidad política con el gobierno del Presidente Alberto Fernández les permitió tener influencia en las decisiones tomadas durante la pandemia, a diferencia de lo ocurrido en Chile y México.

En el contexto de la transición política a la democracia, se gestó en Brasil un corporativismo flexible e híbrido, que incluyó rasgos sociales al tener una fuerte participación de las bases sindicales y estar en estrecha relación con otros movimientos sociales, aunque se conservaron legados del viejo corporativismo autoritario, como los monopolios de representación con base territorial (municipal) y profesional y el impuesto sindical. Así, el

237. Para un análisis de la evolución de los regímenes sindicales y su relación con la política en América Latina véase Bensusán, 2019, de donde proviene la caracterización utilizada en este capítulo.

actual sindicalismo aprovechó las viejas estructuras corporativas en combinación con algunas prácticas de vocación más democrática que le dieron mayor capacidad organizativa y recursos de poder, lo que los favoreció especialmente bajo el gobierno del Presidente Lula. Debilitados por los gobiernos posteriores y sus reformas laborales flexibilizadoras, su influencia en la política pública durante la pandemia dependió en gran medida de su activismo y su presencia en el Poder Legislativo a través de los partidos aliados, como es el caso del PT (Gobierno de Bolsonaro). Sin embargo, además de tener una mayor cercanía con los movimientos sociales que en los otros tres países, también buscaron proteger a sus representados a través de demandas vinculadas a la negociación colectiva, como veremos más adelante.

Chile por su parte, llegó a la pandemia con un régimen sindical pluralista combinado con microcorporativismo como consecuencia de la continuidad del modelo laboral de la dictadura de Pinochet, con lo cual lo colectivo tenía poca relevancia y se enfatizaba la relación individual de trabajo. Sin embargo, desde el punto de vista político, la perdurable alianza de la central sindical más importante con el Partido Socialista y el Partido Comunista se tradujo en rasgos de corporativismo político, que limitaron su actuación en los años precedentes. La influencia en la política pública de los sindicatos chilenos durante la pandemia fue prácticamente nula[238]. Más peso en el alcance y la orientación de las políticas tuvo en Chile la intensa movilización social que precedió a la pandemia (2019), sin una presencia sindical significativa, dando inicio a un proceso de transformación constitucional. En este sentido, a diferencia de Brasil y Argentina, Chile tiene más semejanza con México en cuanto fueron factores exógenos al mundo del trabajo y a la política tradicional vía los partidos políticos los que moldearon las intervenciones gubernamentales en la pandemia. Sin embargo, a diferencia de México, en Chile se observó un importante incremento de las huelgas desde 2006 que no alcanzó para revitalizar al sindicalismo, en

238. Esta caracterización se basa en cuatro aspectos del régimen laboral chileno: 1. Liberalismo organizativo (existen organizaciones paralelas que compiten con los sindicatos por la representación de los trabajadores). 2. Negociación colectiva solo a nivel de empresa. 3. Huelga que no permite la paralización de los centros de trabajo. 4. Prohibición para los sindicatos de participar en demandas políticas, sociales o económicas que no tengan relación a reivindicaciones salariales dentro de la empresa (Piñera, 1990).

gran medida debido a la persistencia de candados institucionales derivados de los legados de Pinochet.

Finalmente, en el caso de México, aunque como se dijo estaba en proceso la implementación de un nuevo modelo laboral que desde 2019 buscó transformar y democratizar el régimen sindical vigente durante casi cien años, al llegar la pandemia prevalecía un corporativismo- estatista rígido a nivel de las centrales con creciente atomización y debilidad en los sindicatos que- salvo pocas excepciones- habían dejado de representar los intereses de los trabajadores formales, a la par que nunca se preocuparon de los informales. Este régimen se caracterizó por la ausencia de movilización de los trabajadores en el contexto de políticas laborales neoliberales que llevaron a la pérdida del 75% del poder adquisitivo de los salarios mínimos desde los años 80s y hasta 2018, con nula participación de las bases en las decisiones internas de los sindicatos y sobre la negociación colectiva (atomizada y marcada por una extendida simulación). Por lo anterior, las cúpulas sindicales estaban más preocupadas por defender el statu quo amenazado por las reformas democratizadoras de 2017 y 2019- que buscaron devolver el poder a las bases- y dedicadas a la preservación de beneficios económicos personales que por proteger a los trabajadores de los efectos de la pandemia. Así no solamente su participación en la definición de las medidas adoptadas por el gobierno fue nula, sino que no hubo planteamientos públicos orientados a lograr una protección más efectiva, avalando con su pasividad la escasez de medidas destinadas a proteger los empleos ante la fuerte caída del PIB y la destrucción de empresas, principalmente pequeñas y medianas[239]. Además, la toma de decisiones del nuevo gobierno siguió el típico modelo *Top-down*, con ausencia de participación del Congreso (con mayoría del partido en el gobierno) y sin consulta con aquellos sectores de la sociedad afectados por la pandemia, incluyendo a las cámaras empresariales cuyas propuestas orientadas a preservar el empleo productivo a través de un estímulo fiscal, como ya se dijo, no fueron consideradas por el gobierno.

A continuación nos centramos en las oportunidades y restricciones que, en el marco más amplio de la relación salarial, como ya fue definida,

239. Sobre el peso del arreglo corporativo mexicano en la formulación e implementación de las políticas públicas véase Bensusán (2014b) y Bensusán y Bizberg, 2017

y de los contextos políticos, tuvieron las organizaciones de los trabajadores de manera directa o a través de las alianzas con partidos políticos y movimientos sociales para influir en las decisiones gubernamentales en la pandemia.

5.7.2 Acción colectiva en Brasil y Chile

Desde el *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff en 2016, Brasil estuvo inmerso en un proceso de reestructuración de las fuerzas políticas, que provocó un repliegue de la izquierda vinculada al proyecto del Partido de los Trabajadores (PT) a la par del ascenso de la ultraderecha representada en Jair Bolsonaro (inició como Presidente en enero de 2019), con implicaciones serias sobre las instituciones democráticas. Para marzo de 2020 (inicio de la pandemia), Brasil acumulaba cuatro años de inestabilidad, producto de los cambios institucionales que se promovían desde la derecha, primero con Temer, y luego con Bolsonaro, siendo uno de los ejes principales la reforma laboral enfocada en la flexibilización laboral y el debilitamiento de los sindicatos, como fue el caso de la supresión del impuesto sindical[240].

Estos cambios en la arena política brasileña representaban el fin de una era de hegemonía política del proyecto del *Partido dos Trabalhadores* (PT), cuyo principal aliado fue la CUT, que tuvo lugar entre 2003 y 2016, período en el que mantuvo el control del Poder Ejecutivo y fue la principal fuerza parlamentaria en el Congreso Nacional. En segundo lugar, el fin de la hegemonía del PT no se dio mediante un proceso electoral, sino que resultó de un proceso de destitución de la presidenta Dilma Rousseff[241], que implicó la imposición de una agenda política de corte neoliberal. Esta estuvo enfocada en una severa restricción del presupuesto público, así como de los derechos sociales, económicos y laborales (BBC Mundo, 2016), con importantes retrocesos democráticos que implicaron encarcelar al principal líder del PT y candidato presidencial, Lula da Silva, lo que facilitó el triunfo de Bolsonaro.

240. Al respecto se puede consultar Bensusán y Cerdas-Sandí, 2021.

241. Aún cuando se trató de un proceso legalmente establecido en la legislación brasileña, las motivaciones fueron infundadas (manejo irregular de las finanzas públicas). Al respecto se puede consultar: Gentili, 2016.

El gobierno de Bolsonaro, continuó la profundización de la agenda político-económica iniciada en el gobierno de Temer[242], e incluso llegó a anunciar la posibilidad de avanzar en medidas como una nueva reforma sindical para flexibilizar y atomizar la organización de sindicatos así como derogar el artículo 8 de la Constitución brasileña, que establece la libertad de, con el fin de dividir los intereses de los trabajadores y restar fuerza a sus capacidades de movilización (Ferreira Foro, 2019; Andretta, 2020).

Como respuesta, la estrategia de la CUT y el PT para hacerle frente a estos embates apuntó hacia la destitución de Bolsonaro, mediante la presión en las calles (movilizaciones y huelgas) y desde los recursos con que contaban en el Congreso (56 diputados, 6 senadores)[243]. Tras la excarcelación de Lula, su discurso buscó la construcción de alianzas para la movilización, apelando directamente al Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) y al CUT (Central Única de los Trabajadores) (López, 2020).

Lo importante es que la movilización social y política estuvo presente desde el inicio de la pandemia, aunque ésta hizo que se frenaran algunas de sus manifestaciones. Durante el 2020 la estrategia iba a avanzar a través de caravanas donde Lula recorrería el país y se organizarían protestas regionales que, debido a ese fenómeno, no se pudieron concretar (Rojas, 2020). Sin embargo, no se abandonó del todo la estrategia de protestas y se idearon nuevas formas de presión, siempre bajo la consigna de "*fora, Bolsonaro*"[244]. A partir del 18 de mayo de 2020, la CUT, junto a otras y or-

242. La primera medida anunciada por Bolsonaro (diciembre de 2018) fue que a partir de enero de 2019 eliminaría el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Así, el primer día de su mandato, Bolsonaro emitió la Medida Provisional 870 (ratificada por el Congreso en mayo de 2019), reorganizando los órganos de la Presidencia, los ministerios y sus deberes. Entre otros cambios, extinguió el Ministerio de Trabajo (BBC Brasil, 2019).

243. En octubre de 2019, Lula envió una carta al 13 Congreso Nacional de la CUT, entre otras ideas, se mencionaba que: "Hoy, más que nunca, es necesario intensificar la lucha para frenar el proyecto destructivo del Gobierno de extrema derecha, que amenaza con provocar un retroceso histórico sin precedentes" (...) "Fue en la lucha social y política que derrotamos la dictadura militar (1964-1985) y es en la lucha democrática y transformadora que vamos a derrotar al Gobierno Bolsonaro y la tragedia nacional que está provocando" (...) "Y es claro que la CUT tiene que seguir liderando la lucha contra los intentos de Bolsonaro de debilitar y destruir las organizaciones sindicales y la legislación laboral" (Agencia EFE, 2019).

244. El 1 de mayo, mediante una movilización virtual, el Director Ejecutivo de CUT convocó a una jornada de lucha para demandar la salida de Bolsonaro (CUT, 2020). A este llamado también se sumó Lula, en entrevista para Rádio Povo do Ceará, donde señaló que Bolsonaro "En su discurso, habla de preservar el empleo, pero en la práctica envía medidas provisionales para dañar a los trabajadores y retirar sus derechos" y agregó "Fora, Bolsonaro, antes que destruya la democracia" (Redação RBA, 2020).

ganizaciones[245] lanzaron la campaña "*Por la vida, la democracia, el empleo y los ingresos - Fora Bolsonaro*". La campaña buscó posicionar en la opinión pública la destitución del presidente Jair Bolsonaro, al mismo tiempo que, desde el Congreso, el PT trataba de iniciar el trámite para realizar un juicio político, que finalmente no prosperó.

Lo destacable es que aún en un contexto político y económico adverso, dominado por la radicalización de las políticas neoliberales y el creciente poder de los empresarios, el deterioro del mercado de trabajo y los derechos de los trabajadores por las reformas de Temer[246] junto con la confrontación con el gobierno de Bolsonaro y los ataques contra la organización colectiva de los trabajadores, el sindicalismo brasileño buscó tener un papel proactivo durante la crisis sanitaria. Además, gracias a su vínculo con el PT, influyó en el alcance de las medidas adoptadas para enfrentarla. Ello ocurrió al mismo tiempo que se experimentaba una caída en la tasa de sindicalización (la más baja desde 1980, al alcanzar apenas al 14% de los asalariados con registro en el sector privado) y la cobertura de la negociación colectiva (por la reconfiguración de la clase trabajadora debido a la precarización del empleo y el aumento del trabajo no registrado y por cuenta propia), aunada a la pérdida de confianza en la sociedad (Krein, 2022, p. 122).

De esta manera, puede decirse que la subsistencia de los legados institucionales del corporativismo varguista que no llegaron a afectarse y les otorgaron a los sindicatos una representación formal en todas las categorías de asalariados, les permitieron adoptar nuevas estrategias y ampliar su representatividad. Al respecto una investigación demostró que las organizaciones más politizadas fueron las que ampliaron sus repertorios de acción- por ejemplo, con el uso de las nuevas tecnologías y la democracia interna- a la vez que tuvieron una mayor presencia en el debate nacional,

245. La Central General de los Trabajadores de Brasil (CGTB), Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB), la Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Brasil Popular e Povo Sem Medo, Partido Socialismo e Liberdad (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) y el Partido Comunista Brasileiro (PCB).

246. Una de las medidas destinadas a debilitar los recursos de las organizaciones fue la eliminación del impuesto sindical y la necesidad, en consecuencia, de negociar el financiamiento a través de la negociación colectiva, así como las restricciones que se impusieron en cuanto al contenido de esta negociación (Cardoso, 2022, 141). Sobre las reformas del Presidente Temer encaminadas a desarmar el corporativismo sindical en Brasil y su comparación con las reformas democratizadoras del mundo del trabajo en México véase Bensusán y Cerdas (2021).

consiguiendo una recuperación de la confianza en los sindicatos por parte de la sociedad (Campos, Galvao, Lemos e Tropia, 2021, citado en Krein, 2022, p. 125).

Entre las respuestas innovadoras, se realizaron asambleas en todo el país y a través del uso de tecnologías, se logró una intensa participación de los trabajadores, como en el caso del Sindicato de Bancarios, en el que más de 150 mil trabajadores avalaron en asambleas la "histórica Convención COVID-19", al igual que se consiguió que la participación en éste y otros sectores se beneficiara del acceso a la información necesaria para la toma de decisiones (Cardoso, 2022: 143). Sin embargo, también se registró en la pandemia el debilitamiento de las cláusulas de seguridad y salud en el trabajo contenidas en las convenciones colectivas, así como se cancelaron otras que otorgaban beneficios extrasalariales y adicionales a los legales, debido al fin de la ultraactividad de estas convenciones, por las reformas de Temer. Serían los sindicatos más fuertes los que lograron negociar con sus empleadores protecciones en la pandemia, mientras otros tuvieron que recurrir a las autoridades (el Ministerio Público de Trabajo) para hacer efectivas las cláusulas legales o contractuales y proteger la vida de los trabajadores (Ibid.).

De esta manera, a la par que el gobierno y los empresarios buscaban facilitar los ajustes reduciendo o suspendiendo los derechos legales y contractuales de los trabajadores, las negociaciones en sectores diversos como los del comercio, bancarios, metalúrgicos y muchos otros procuraron alcanzar protecciones en temas como las reglas sanitarias en el lugar de trabajo, las licencias pagadas, las vacaciones individuales o colectivas, la suspensión de los contratos de trabajo, la reducción de jornadas y salarios y licencias no remuneradas. (DIEESE, 2021)[247]. Sin embargo, en otros sectores, gran parte de estas medidas fueron impuestas unilateralmente por los empleadores, principalmente en las empresas pequeñas y medianas (Cardoso, 2022).

Por otra parte, diversos factores vinculados al contexto político influyeron en la profundización de una política social que iba a contramano de la

247. DIEESE, N° 91, 16/ 04/2020, https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2020/estPesq91Acordos-Covid.html

posición ideológica de Bolsonaro. Debido al diseño institucional brasileño, el gobierno de Bolsonaro transitó el primer año de la pandemia aislado. Sus alianzas políticas en el Congreso se erosionaron y tuvo rupturas importantes con los gobiernos estatales y municipales. Esto último se reforzó tras la resolución del Tribunal Supremo donde se garantizaba la autonomía de los gobiernos regionales y locales para establecer diversas medidas con el fin de atender los efectos sanitarios y socioeconómicos de la pandemia. De igual forma, desde el Congreso Nacional, partidos opositores llevaron adelante el establecimiento de programas sociales universales para que la población pudiera enfrentar los efectos económicos de la crisis sanitaria. En ese escenario de disputas, se dio una pérdida de popularidad de Bolsonaro, a lo que se sumó la amenaza que suponía la excarcelación de Lula de cara al proceso electoral de 2022. Todo ello terminó por influir en el gobierno que, desde una lógica clientelista, giró hacia la profundización de la política social de la pandemia con el fin de mejorar su imagen a través de las transferencias económicas hacia los sectores más pobres que antes había cuestionado. Ateniéndonos a los resultados en la campaña electoral y la primera vuelta de 2022 este viraje parecía haber dado resultados, al acortarse la distancia con Lula y obtener dos millones de votos más que en 2018, aunque finalmente terminó derrotado[248].

Por su parte, al igual que Brasil, Chile recibió la pandemia cuando la derecha estaba en el poder (presidente Sebastián Piñera, 2018-2022), al mismo tiempo que el país experimentaba el estallido social más importante de las últimas décadas, que terminaría por llevar al intento de replantear toda la institucionalidad chilena a través de un nuevo proceso constituyente.

El modelo político-institucional y económico impuesto en Chile en la transición a la democracia estuvo basado en la imposibilidad de cambiar la Constitución Política[249]. Las fuerzas políticas ubicadas a la derecha del espectro político tenían garantizada la continuidad del modelo que promovían, aunque no accedieran al poder, mientras que desde los sectores de izquierda aprendieron a acomodarse a esas circunstancias y establecie-

248. https://cnnespanol.cnn.com/2022/10/03/bolsonaro-celebra-primera-vuelta-eleccion-presidencial-califica-resultados-la-mayor-victoria-trax/

249. Ver al respecto Atria (2013b.)

ron alianzas gobernantes integradas en la Concertación de Partidos por la Democracia. Aunque esta coalición- convertida más tarde en la "Nueva Mayoría"- llegó a plantear en el discurso la necesidad de llevar adelante cambios constitucionales, enfrentaba las reglas heredadas del régimen de Pinochet que imposibilitaban lograr esas reformas. [250]

Si bien el sindicalismo no tuvo en las sucesivas olas de estallido social que se dieron a partir de 2006 un rol protagónico ni fue parte de un proceso concertado de toma de decisiones, dada su escasa presencia social y eficacia política, la situación que vivían los trabajadores chilenos no puede desvincularse de la extendida protesta que se dio en octubre de 2019, en los meses previos a la declaración de la pandemia por la OMS, uno de cuyos reclamos fue terminar con el sistema de pensiones adoptado por Pinochet (11 de marzo 2020). En este contexto, el factor que probablemente tuvo mayor peso en las decisiones de política frente a la pandemia, sin llegar a cambiar el enfoque de política social y laboral previo, fue la preocupación del gobierno de Piñera por restar radicalidad a la protesta y preservar lo que se pudiera de los legados institucionales del viejo régimen autoritario.

A pesar de los datos que muestran la reducción de la pobreza y de la informalidad laboral en Chile, en relación al resto de países de la región, persistía allí un generalizado malestar social producto del marcado peso de una estructura económica que fomenta la desigualdad e impide que trabajadores y pensionados puedan mejorar sus condiciones de ingresos más allá de la línea de pobreza. Es decir, se trataba de un sistema que logró que grandes mayorías no fueran consideradas pobres, pero que no permitía un mayor progreso. Justamente, la vieja demanda de la sociedad chilena para acabar con el régimen de capitalización individual en manos de las Administradoras de Fondos de Pensiones, que no logró atenderse por la coalición de centro- izquierda en los intentos de reformas bajo el gobierno de Bachelet, han sido retomadas por el Presidente Gabriel Boric. Este planteó a los pocos meses de asumir el poder, a pesar de haber sido rechazada la propuesta de nueva Constitución en un referéndum, una iniciativa de

250. La Concertación estaba formada por fuerzas políticas de izquierda, centro izquierda y centro, que llegó a gobernar entre 1990 y 2010, período que comprendió cuatro administraciones (la última correspondiente a Michelle Bachelet), cuando triunfó Sebastián Piñera encabezando una coalición de derecha. Sumada a otras fuerzas de izquierda como el Partido comunista, Bachelet gobernó entre 2014 y 2018 encabezando la "Nueva Mayoría", siendo reemplazada por segunda vez por Sebastián Pinera.

reforma estructural del sistema de pensiones de Pinochet que, de lograr la mayoría necesaria (lo que se ve muy difícil), terminaría con las repudiadas AFP y permitiría la participación estatal[251].

Durán (2015) considera que en la realidad laboral chilena se da un fenómeno de "formalización precarizante o formalidad precaria" (Durán, 2015). Este proceso ha consistido en la masiva creación de empleos formales de baja calidad, es decir se trata de empleos con características negativas para los trabajadores como ser subcontratados, temporales, mal remunerados, sin acceso a sindicalización y negociación colectiva, aumentando su vulnerabilidad en contextos como el que trajo la pandemia. El acceso a servicios sociales como salud, educación y pensiones a través de sistemas privados y basados en el lucro, llevó a un importante porcentaje de la población a recurrir al endeudamiento para acceder a esos servicios y bienes básicos[252]. Y aunque el Estado ha asumido un rol más activo en la prestación de servicios[253], no se ha dado con un enfoque universalista, sino condicionados a cumplir requisitos de elegibilidad[254] (Solimano, 2012: 117-144; Atria, 2013a: 35-40).

Aun cuando hubo cierto aumento en la población beneficiaria de los programas sociales durante la pandemia, estas lógicas se mantuvieron tanto por la existencia de filtros de acceso poco flexibles, como por establecer montos de ayuda de subsistencia que disminuían con el paso del tiempo, con incentivos marcados por el criterio de "responsabilidad individual": el Estado otorga una ayuda que va disminuyendo para que el individuo busque en el menor plazo posible, una solución a su condición socioeconómica

251. Véase al respecto, BBC, 3 de noviembre 2022, https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63451562

252. Ver al respecto Pérez-Roa, 2019.

253. Entre los cambios que se dieron a partir del 2001 en la política social destacan la introducción del seguro por desempleo, un nuevo programa de transferencias para los más pobres y las pensiones solidarias –para quienes no lograron cotizar o para quienes aun después de la cotización la pensión a percibir es muy baja– (Pribble y Huber, 2011). Los resultados han sido notorios en la caída de la tasa de pobreza, en el gráfico 9 se puede observar el cambio positivo que presentó el gasto social.

254. Atria (2013ª, p. 37) sostiene que el modelo de seguridad social chileno no procura la atenuación de las desigualdades, "sino que requiere y mantiene las diferencias de clase. Es una forma de asistencia social que no impugna sino fomenta y fortalece la trasmisión del privilegio [...] Se trata a todas luces de una visión formulada desde la óptica del rico, que requiere fuerza de trabajo más calificada [educada y saludable] (o, en una versión más caritativa, que sufre con el espectáculo de la pobreza extrema) y por eso está dispuesto a dar algo para el pobre. Pero no lo que es necesario para igualar sus opciones de realización: eso amenazaría su propia posición privilegiada".

(un empleo o un negocio), objetivos irreales en el contexto de una crisis sanitaria de la magnitud derivada de la pandemia por COVID-19.

Esta realidad fue alimentando el malestar social durante años, primero contra el modelo educativo, donde se registraron movilizaciones en 2001 (el "mochilazo"), en 2006 (el "pingüinazo"); y nuevamente en 2011 y 2012 (Salazar, 2019). Luego vinieron las protestas, en las que participaron cientos de miles, contra el sistema de pensiones en 2016, 2017 y 2018 (BBC Mundo, 2016, 2017; Sánchez, 2018), Finalmente, en octubre de 2019, producto de una serie de protestas estudiantiles contra el costo del transporte público y la respuesta represiva del gobierno de Piñera, dio inicio el llamado "Estallido Social Chileno", donde se canalizó el malestar social acumulado por años contra, básicamente, todo el orden institucional chileno[255]. Aunque inicialmente se pedía la renuncia del presidente, el movimiento dirigió sus exigencias al establecimiento de una Asamblea Constituyente (Gargarella, 2020).

Este estallido social fue, además, producto del desprestigio y desgaste de las instituciones de representación política y social[256]- Estado, partidos políticos e incluso sindicatos[257]- y reflejó también el fin de la coalición gobernante que estuvo en el poder desde prácticamente 1990 para dar lugar a la llegada a la presidencia de Gabriel Boric el 11 de marzo de 2022.

En síntesis, aunque al haber preservado gran parte de los candados institucionales a la acción colectiva heredados del régimen autoritario se acotó la capacidad de los sindicatos para exigir mejoras para los trabajadores

255. Las protestas del Estallido Social se dieron en diferentes semanas desde octubre de 2019 y durante todo el 2020

256. Castiglioni (2019) señala que "Chile ha exhibido, a partir de la transición a la democracia, un desplome de los niveles de identificación partidaria. En 2005, según la Encuesta Nacional ICSO-UDP, 48% de la ciudadanía decía no sentirse identificada con ningún partido, pero en 2015 era 81% el que no reportaba identificación partidaria alguna. El declive también afecta los niveles de confianza en las instituciones políticas. En 2005, la confianza en el gobierno, el Congreso y los partidos alcanzaba 32%, 13% y 7%, respectivamente, pero en tan solo una década esas cifras habían caído a 13%, 4% y 3%. En suma, los actores e instituciones políticas presentaban problemas de legitimidad.

257. Los acercamientos de la principal central sindical, la CUT, con la Concertación –luego Nueva Mayoría- fueron más allá de una alianza política. Se ha tratado más bien de "complicidad y endogamia entre las direcciones sindicales y las directrices de los partidos" (Julián, 2016: 181). La dirección de la CUT desde su fundación hasta 2012 ha estado a cargo de líderes de la Democracia Cristiana y del Partido Socialista. A partir de 2012, y tras el desgaste y crisis de legitimidad de los líderes que provenían de la Concertación, llegó Bárbara Figueroa –militante del Partido Comunista Chileno– a la presidencia de la multi sindical. Se esperaba que acabara con la tradición corporativista entre la dirección de la CUT y la Concertación/Nueva Mayoría, pero lejos de esto lo que se ha visto es la incorporación del PCCh en la alianza partidaria a partir de 2014 (Julián, 2014, 2016).

y el pluralismo sindical diluyó el efecto de las huelgas emprendidas desde 2006, se construyó durante décadas un escenario ideal para el estallido social. Por un lado, se promovió la incorporación laboral y social que, aunque extensiva, no era realmente de calidad, ya que muchos de los servicios mantuvieron la lógica del lucro. Por otro lado, el sistema de representación política terminó por ignorar las demandas sociales y los cuestionamientos a la desigualdad que caracterizaba al modelo económico y político chileno, agravada por la ausencia de un sindicalismo con recursos de poder capaces de crear contrapesos al poder empresarial. En medio de esta crisis, el gobierno de Piñera hizo pocas modificaciones a su usual política social –de poca o nula intervención estatal al privilegiar la lógica de mercado y el individualismo– para atender los desafíos de la pandemia. Como antes se dijo, si bien, en términos comparativos con otros países de la región, Chile implementó más programas sociales, lo cierto es que, en razón de sus mayores capacidades fiscales y, el margen de endeudamiento público con que se contaba, las acciones pudieron ser mucho más amplias y de mayor duración, al mismo tiempo que se mantenían las medidas sanitarias, especialmente considerando el escenario de gran movilización social que se venía experimentando en ese país.

5.7.3 Respuesta sindical en Argentina y México

La pandemia de COVID-19 inició al tercer mes de llegar al gobierno Alberto Fernández, a partir de una coalición de centro-izquierda -"Frente de Todos"- en la que se integraron las distintas corrientes del peronismo. Junto a la Vicepresidencia de Cristina Fernández de Kirchner el triunfo de A. Fernández había generado grandes expectativas después de cuatro años de gobierno de la derecha (Mauricio Macri), que dejó al país una seria crisis económica.[258] Es decir, la pandemia en Argentina llegó en un momento de alternancia política y crisis económica. El regreso del peronismo al poder, luego de la derrota en 2015, implicó un realineamiento de los actores polí-

258. El país estaba en recesión (2,5% de caída del PIB en 2018), con más pobreza (en 31.4% en 2016 a 35,5% a finales de 2018), una inflación de 53,8% y una situación financiera al borde del colapso: el peso se devaluó casi 550%. Pero el aspecto más gravoso era la deuda, que pasó de menos de 40% a más de 100% del PIB, con un cronograma de pagos catastrófico (Natanson, 2021).

ticos, principalmente a lo largo del amplio espectro peronista, incluyendo al sindicalismo.

Mientras en las elecciones de 2015 el triunfo de Macri respondía en parte a las disputas internas en el peronismo que llevaron a presentar dos candidatos, para las elecciones de 2018, a partir de la estrategia de Cristina Fernández de renunciar a su candidatura y dar su apoyo a uno de sus mayores críticos, permitió que las diferentes facciones peronistas se unieran en una sola gran coalición electoral. Esto, sin embargo, representó también uno de los mayores desafíos en términos de gobernabilidad, pues se trató de una coalición más inclinada por el faccionalismo en apoyo de sus políticas, que por mantener la disciplina partidaria (Murillo y Zarazaga, 2020).

Además de esta reunificación peronista, resultó clave la reactivación de las bases sociales organizadas (que van desde los sindicatos, hasta la organizaciones barriales y estudiantiles) que se identificaban con el peronismo (Liendo y González, 2020). Sin embargo, esta convergencia heterogénea de intereses, impulsada "mediante la oferta de políticas públicas diferenciales que, por un lado, beneficiaban a los obreros con recomposiciones de sus salarios y a los trabajadores informales mediante un amplio programa de transferencias condicionadas" (Zarazaga, 2018; Liendo y González, 2020), resultó un arma de doble filo. Ello se debió a que se generaron expectativas que difícilmente podía cumplir el gobierno de Alberto Fernández ante el difícil contexto económico en el que estaba el país, entre otras razones, por el nivel de endeudamiento generado por el exorbitante préstamo del FMI al país, negociado por el gobierno de Macri con el propósito de evitar una derrota electoral.

No obstante, los desafíos, el gobierno de Fernández supo aprovechar los pocos recursos económicos y el momento inicial de su gestión (como se dijo, la pandemia lo sorprende a menos de tres meses de iniciar el gobierno) cuando las alianzas no se habían desgastado todavía. Además, se contaba con suficiente apoyo popular para reordenar el sistema de salud de cara a la emergencia sanitaria y desplegar una amplía política social y de protección al empleo formal, dejando de lado las políticas de contención del gasto y restricción fiscal.

Por su parte, el sindicalismo argentino, como el de Brasil, se benefició en la pandemia de legados institucionales que no llegaron a debilitarse a

pesar de los sucesivos quiebres de la democracia y le permitieron conservar una tasa de sindicalización de asalariados formales que se mantuvo en el 40%, una de las más altas de la región (46% en el sector público y 35% en el sector privado). Además, la importante presencia en el centro de trabajo gracias los delegados y una estructura de negociación sectorial a través de las convenciones colectivas, le permitió incidir de manera directa en las condiciones laborales de la gran mayoría de los trabajadores asalariados formales y proteger a los trabajadores afectados por la pandemia. Junto a estos recursos de poder institucionales, cabe mencionar su capacidad de movilización en la calle, los vínculos políticos con el gobierno de Fernández y la proximidad con los movimientos sociales, particularmente en el caso de la CTA, todo lo cual les permitió influir en las políticas gubernamentales. De hecho, las movilizaciones para oponerse a las políticas del gobierno de Macri revitalizaron el poder de estas organizaciones, aunque al mismo tiempo perdían fuerza por el aumento de la informalidad y la precariedad laboral.

El poder de los sindicatos a través de los recursos tradicionales, como las negociaciones sectoriales, la participación en la determinación de los salarios mínimos, las obras sociales y las alianzas políticas, se tradujo en una protección más efectiva para sus representados. Por el contrario, los grupos más vulnerables, generalmente insertos en organizaciones de la economía popular y vinculados a movimientos sociales, no se beneficiaron de la misma manera en la pandemia, profundizándose la desigualdad en el mercado de trabajo. Mientras las negociaciones sectoriales y las medidas adoptadas por el gobierno de Fernández a que ya hicimos referencia lograron proteger el empleo asalariado registrado, el empleo asalariado no registrado resultó sumamente vulnerable, con una caída de casi el 45% en el segundo semestre de 2020 y una lenta recuperación posterior, además de que estos trabajadores, al ser informales, recibieron menores apoyos que los recibidos por los asalariados registrados. Lo mismo ocurrió con los ingresos, resultando más afectados los de estratos salariales más bajos (que representan al 40% de los trabajadores) con una pérdida del 27% mientras que los que ganan más perdieron el 19%. Sin embargo, la fijación tripartita del salario mínimo, con menor impacto entre los trabajadores protegidos por las negociaciones sectoriales, tuvo efectos sobre los ingresos de los tra-

bajadores informales ya que los planes asistenciales que se dirigen a la economía social se refieren a ese indicador (Yasky, 2022).

El proceso inflacionario que afecta a ese país fue más sentido por los trabajadores formales que la destrucción de empleos en la pandemia. Con todo, los límites del poder sindical en esa coyuntura, aún cuando tienen a sus aliados en el gobierno, se tradujeron en la pérdida de la participación de los trabajadores en el valor agregado al pasar de 49.8% a 46.1% entre el primer trimestre de 2020 y el primero de 2021 (Yasky, 2022, pp. 55 y 57). Además, aunque en la recuperación el empleo se ha venido incrementando- con mayor protagonismo del empleo no registrado- dado que las tasas de inflación para 2022 superaron el 80%, uno de los problemas que enfrenta el sindicalismo es el de modificar las pautas que se han venido siguiendo hasta ahora en las negociaciones salariales, para evitar que los estratos de ingresos más bajos sean los que menos se beneficien en caso de establecerse incrementos porcentuales indiferenciados, en lugar de sumas fijas (Ibid.).

Aunque por sus rasgos corporativos muchas veces se establecen paralelos entre el sindicalismo argentino y el mexicano, las diferencias son notorias y se derivan tanto de los legados institucionales como de la manera en que se articularon históricamente en los respectivos sistemas políticos con diversos grados de autonomía y recursos de poder (Bensusán, 2019). La ausencia del sindicalismo mexicano en el escenario de la pandemia y su pasividad frente a una estrategia gubernamental que privilegió la política social sobre la laboral en cuanto a las medidas específicas destinadas a minimizar sus efectos en la población, expresan las diferencias con los casos de Argentina y Brasil y las semejanzas con Chile.

La izquierda llegó en México al gobierno federal por primera vez en diciembre de 2018 sin vínculos con el movimiento sindical y en un contexto de relativa estabilidad macroeconómica, aumentaron los recursos destinados a programas sociales previos, como las pensiones universales para adultos mayores y creó otros nuevos para jóvenes y campesinos). Al menos en la política laboral se dio un cambio radical al paradigma neoliberal que imperó en los últimos 40 años, centrado en sostener salarios bajos, primero como medida de ajuste y después como estrategia competitiva bajo el TLCAN.

También, el nuevo gobierno ha implicado una reconfiguración de las alianzas políticas, tanto por la ruptura que representó la llegada al gobierno del partido Morena[259], como por las condiciones favorables para el gobierno en el Senado y Cámara de Diputados al contar con la mayoría requerida para aprobar reformas legales en ambas cámaras. Además, gracias a distintas alianzas, con facilidad consiguió mayoría calificada para llevar a cabo reformas constitucionales en los primeros años de su mandato (Somuano, 2022). Como parte de esta reconfiguración, hay que señalar que las centrales sindicales más importantes, como es el caso de la CTM vinculada al PRI, quedaron alineadas en el bando político perdedor y, al estallar la pandemia, enfrentaban una seria amenaza derivada de una nueva legislación laboral (2017-2019) y un tratado comercial con una agenda laboral radical (T-MEC) que tenían en la mira su extinción. De hecho, como venía sucediendo en todo intento de terminar con el viejo modelo laboral, el sindicalismo corporativo tradicional, a diferencia del independiente, se opuso nuevamente, por primera vez sin éxito, a las reformas en el régimen de derechos colectivos. Estas reformas abrieron el paso a la democratización de los sindicatos y a la autonomía de estos frente al gobierno y los empleadores en el contexto de las negociaciones comerciales que desembocaron en el T-MEC, en pleno auge de la pandemia (julio 2020). (Bensusán y Middlebrook, 2020). En forma articulada, las reformas a la legislación interna y la agenda laboral de ese instrumento comercial establecieron un conjunto de mecanismos, basados en el voto directo, libre y secreto de los trabajadores, para trasladar el poder que tenían las dirigencias hacia los agremiados, poniendo en peligro el control que tenían de las organizaciones y la sobrevivencia de la contratación colectiva, marcada por una extendida simulación (Bensusán, 2023).

De esta forma, el actor sindical dominante, como consecuencia del viejo sistema de relaciones laborales y el modelo exportador basado en bajos salarios, en el que la representación sindical se invirtió a favor de los empleadores y los intereses de los trabajadores pasaron a un segundo plano,

259. Movimiento Regeneración Nacional, el cual es considerado un partido de izquierda, aunque, como hemos mencionado atrás, las acciones del gobierno son contradictorias y en muchas de ellas ha imperado una agenda propia de partidos de centro y centro-derecha, especialmente en su política macroeconómica (ver *, en este mismo libro). Sobre las bases ideológicas de izquierda y el tipo de izquierda que se ha construido en y desde el partido Morena, se puede consultar Ruiz Sotelo, 2019.

estaba inmerso en su propia agenda política. Para este actor, la amenaza derivada del debilitamiento del PRI, la reforma laboral y la posibilidad de perder los privilegios obtenidos en las últimas décadas, tuvo prioridad respecto de las necesidades de los trabajadores afectados por la emergencia sanitaria. En este sentido, hay que destacar que ni el sindicalismo corporativo tradicional ni el independiente presentaron alguna propuesta destinada a paliar los efectos de la pandemia sobre el empleo formal y que, dado que el período de confinamiento fue corto, se conformaron con que el gobierno exigiera a los empresarios que no hubiera despidos, sin siquiera asumir un papel destacado en la vigilancia de que se cumplan en las empresas donde tenían presencia las medidas sanitarias[260].

En suma, ese escenario ayudó al poder ejecutivo a desconocer en un primer momento la gravedad de la pandemia y sugerir comportamientos irresponsables acompañados de la toma de decisiones verticalmente y sin obstáculos, pues se recuperó una manera de gestión de lo público con ausencia de mecanismos de participación por parte de la sociedad y de la oposición, que había sido una característica del viejo sistema político mexicano. Principalmente, en lo que respecta a las medidas de política social y económicas, el gobierno tuvo amplio margen de maniobra y, ante la ausencia de actores sociales movilizados, pudo rechazar sin consecuencias las propuestas que especialistas, ONG´s, universidades, organismos internacionales y cámaras empresariales desarrollaron a lo largo de esa contingencia[261].

En cualquier caso, si bien el enfoque gubernamental apostó principalmente por fortalecer la política social previamente delineada y no se adoptaron medidas específicas de índole laboral vinculadas a la crisis sanitaria y económica, más que las ya señaladas, el distanciamiento social fue de los más cortos y en la fase de la recuperación de la economía la nueva política laboral creó condiciones favorables para la mejora de la cantidad y la calidad de los empleos así como del sistema de representación de los trabajadores. La política de salarios mínimos, en particular, fue esencial para evitar la pérdida de poder adquisitivo de los salarios medios y mínimos frente a

260. Una excepción fue el infructuoso esfuerzo realizado por las organizaciones independientes integradas en la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), junto a otras asociaciones, para promover un amplio acuerdo nacional a favor del empleo digno y enfrentar los efectos de la pandemia fortaleciendo los derechos, cuando se estimaba un pérdida de más de un millón de empleos a mediado de 2020 (Martínez, 2020)

261. Véase Esquivel (2020)

la aceleración inflacionaria registrada a nivel mundial en los dos últimos años. De acuerdo a la OIT (2022, pp.78-79), México fue uno de los cuatro países de la región (de 17 considerados) en donde la variación de los salarios mínimos en el segundo semestre de 2022 fue significativamente más elevada en relación con el valor del primer semestre de 2019[262]. De esta forma, considerando las oportunidades de incrementar el empleo formal de calidad a partir de las inversiones asociadas el T-MEC y la esperada relocalización de las cadenas productivas, bajo un nuevo marco institucional de exigencia externa sobre el respeto a los derechos individuales y colectivos, las perspectivas de inclusión vía el mercado de trabajo parecían haber mejorado en relación con la situación previa a la pandemia, a la vez que se redujo la pobreza[263].

262. Como se advierte en Bensusán y Florez, 2023, de acuerdo al CONEVAL (2023, a), las tasas de crecimiento positivas en el ingreso corriente total per cápita (ICTPC) entre 2018 y 2022 en términos de incidencia se debieron en primer lugar a las transferencias monetarias; en segundo lugar, a las remuneraciones al trabajo subordinado y en tercer lugar al ingreso por trabajo independiente. Además, el porcentaje de la población ocupada en pobreza laboral paso del 14.4% en el primer trimestre de 2019 al 12.5% en el primer trimestre de 2023, aunque persisten las brechas de género. Los trabajadores informales que se encontraban en esta condición disminuyeron del 23.5% al 20.9% en este mismo periodo (el Ingreso laboral promedio de los informales en pesos constantes -del 1er trimestre de 2020, deflactado con el INPC-, se incrementó en un 11.8%, mientras que en los trabajadores formales fue del 7.8%). Según Coneval (2023b) lo anterior puede estar asociado al fenómeno del «efecto faro» en el que el "salario mínimo sirve de precio de referencia en el proceso de negociación de todos los trabajadores de la economía, incluidos los de la economía informal". Según OIT (2021, p.158) "abunda la evidencia empírica según la cual los salarios de la economía informal de un país aumentan tras un ajuste al alza del salario mínimo".

263. Sobre la evolución del índice de tendencia laboral de la pobreza desde los niveles más altos alcanzados en la pandemia a 2023 véase Coneval (2023 b) y Esquivel (2023).

5.8 Conclusiones

En este capítulo hemos analizado algunos de los factores que explican las principales diferencias entre las decisiones de política tomadas por los gobiernos de cuatro países frente a la doble crisis sanitaria y económica experimentada a partir de la pandemia por COVID-19. En particular, nos concentramos en las políticas laborales y su relación con las políticas sociales, mostrando diferentes matices en cuanto al peso asignado a cada una.

La pandemia de COVID-19 ha golpeado duramente a las economías de América Latina, dejando cicatrices que variaron considerablemente en profundidad y extensión. El impacto y la recuperación económica han seguido caminos divergentes en Argentina, Brasil, Chile y México, reflejando diferencias significativas en la severidad de la contracción del PIB, las medidas de confinamiento y los desafíos económicos preexistentes.

Argentina experimentó la caída más profunda del PIB, un efecto exacerbado por una previa situación económica complicada y un período de confinamiento más prolongado. En contraposición, Brasil sufrió un impacto económico menos severo. México, por su parte, ha empezado a revertir en forma aún incipiente la inercia de su economía y tuvo en la recuperación crecimientos más altos de lo esperado a la par que se lograba controlar la inflación.

La desigualdad de ingresos ha experimentado cambios limitados en general, pero Brasil ha registrado una marcada disminución durante la pandemia, impulsada por la reducción de ingresos en los deciles más altos y la implementación de transferencias a los estratos más bajos. Este progreso fue revertido, pues poco después los niveles de pobreza se han incrementado, notablemente en Argentina y Chile. Brasil logró reducir la pobreza, contrarrestando la tendencia regional, aunque solo mientras los programas sociales de la pandemia estuvieron activos. Por el contrario, en México la reducción de la desigualdad de ingresos entre 2019 y 2022 se sostiene, en gran medida, por el aumento en el monto de las transferencias y la recuperación del poder adquisitivo de los estratos más bajos de la escala salarial.

En términos de desempleo los países han experimentado tasas más altas, pero en menor medida en México. Destaca que la recuperación ha estado siendo impulsada principalmente por el empleo informal, represen-

tando el 78% en Argentina y el 68% en México. De esta forma, la informalidad laboral sigue siendo alta en la región, especialmente en este último país, donde afecta a uno de cada dos trabajadores. Aunque ha habido una mejora leve, esta se ve reflejada en una disminución en la participación económica, especialmente de las mujeres. Los asalariados formales han estado mejor protegidos en todos los países, evidenciando la importancia de la formalización del trabajo para la resiliencia económica y la necesidad de una intervención estatal orientada a promoverla entre sus principales prioridades.

En lo que respecta a los tipos de ocupaciones, Argentina, Brasil y Chile han visto una disminución en la cantidad de empleadores, siendo Chile el que ha experimentado la mayor caída. En cambio, la proporción de trabajadores asalariados y por cuenta propia ha aumentado en Chile y Brasil. A pesar de esto, en México, casi el 100% de los trabajadores por cuenta propia son informales y más que nada constituyen ocupaciones de autosubsistencia.

Argentina, enfrentando un alto grado de incertidumbre política y económica debido a la inflación y las próximas elecciones, parece tener el escenario menos predecible de los cuatro países. Brasil y Chile están en proceso de implementar transformaciones y políticas laborales orientadas hacia la recuperación. Por su parte, México, a pesar de una situación económica relativamente favorable, no muestra aún signos de una agenda pública sólida para enfrentar los retos de una economía global en crisis, los cambios tecnológicos acelerados y la transición energética obligada por el cambio climático.

Por último, es importante concluir que las respuestas a la pandemia y sus consecuencias en la recuperación económica en Argentina, Brasil, México y Chile no pueden explicarse únicamente por las orientaciones ideológicas de sus respectivos gobiernos aunque pueden haber influido en diversas maneras. Los contextos económicos previos, las relaciones entre los poderes del estado y la fortaleza de los sindicatos y de actores movilizados, entre otros factores sociopolíticos, influyeron en las respuestas de cada país a la doble crisis sanitaria y económica. En particular, las dinámicas sociales derivadas de legados institucionales que condicionaron de una u otra forma la acción colectiva y dieron lugar a una variedad de arreglos

sindicales, distintivos de las relaciones salariales en cada país, tuvieron influencia. De esta forma, posibilitaron (o no) que los intereses de los trabajadores fueran considerados por los gobiernos, así como dieron lugar a una combinación más equilibrada entre política laboral y política social. También importaron los contextos políticos previos, como la existencia de un gobierno unificado en México, con un control de la mayoría en el Poder Legislativo y un sindicalismo amenazado, que llevó a un mayor margen de maniobra para tomar decisiones desde arriba, mientras en Argentina y Brasil existieron contrapesos al Poder Ejecutivo provenientes del Poder Legislativo, el Judicial y de los gobiernos locales y, a la par que la movilización social tuvo un mayor peso en Chile.

Como quiera que sea, lo cierto es que al finalizar la pandemia, los cuatro países coincidieron en sus posicionamientos ideológico- políticos al llegar gobiernos de izquierda o centro-izquierda tanto en Chile como en Brasil. A su vez, Argentina y México tendrán que pasar en 2023 y 2024, respectivamente, por la prueba de las urnas. Sin embargo, escapa a los propósitos de este capítulo especular sobre si estos resultados (giro a la izquierda en Brasil y Chile) se vieron influidos por las decisiones erráticas o insuficientes de los gobiernos. Tampoco se tienen elementos para discutir si en Argentina y México estas decisiones y los efectos provocados en la población (sea por un distanciamiento social prolongado en el primer país o, por el contrario, por haber privilegiado el funcionamiento del mercado en el segundo), se verán reflejados en alguna medida en las preferencias del electorado. Lo que sí se puede concluir es que cualquiera sea el resultado, los cuatro gobiernos tendrán que asumir en el futuro inmediato los retos económicos, sociales y políticos que ya estaban planteados antes de la pandemia, al mismo tiempo que se atienden las consecuencias de las decisiones tomadas por los gobiernos para enfrentarla en ámbitos como el de la educación, la salud o el empleo.

Bibliografía

A

Ahmed, A. (2020). El presidente de México se rehúsa a gastar en grande para amortiguar el impacto del coronavirus. *El País*, 8 de junio, Obtenido de https://www.nytimes.com/es/2020/06/08/espanol/america-latina/mexico-amlo-deuda-coronavirus.html

Alcántara, M. (2022). La política en America Latina tras la pandemia. *Revista Debates*. 16(1), pp. 50-64. Obtenido de: https://www.seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/122662/84722

Andretta, F. (2020), "Um ano sem Ministério do Trabalho: foi bom ou ruim para os brasileiros?", 1 de febrero, Obtenido de https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/01/02/2019-ano-fim-ministerio-do-trabalho-balanco-bruno-dalcolmo.htm

Ardanaz, M., Scartascini, C., y Tommasi, M. (2010), *Political Institutions, Policymaking, and Economic Policy in Latin America*, Washington D. C., IDB

Arditi, B. (2008). Arguments About the Left Turns in Latin America: A Post-Liberal Politics? *Latin American Research Review*, 43(3), pp. 59-89.

Armony, V. (2007), The 'Civic Left' and the demand for social citizenship. *Paper presentado en el Coloquio Left turns in Latin America*. Vancouver, University of British Columbia-Simon Fraser University, 25-27 de mayo

Atria, F. (2013a), *Veinte Años Después: Neoliberalismo con Rostro Humano*. Santiago de Chile: Catalonia.

Atria, F. (2013b), *La Constitución Tramposa*. Santiago de Chile, LOM Ediciones.

Atria, J., Grau, N., Inostroza, V., Joignant, A., Maradiaga, A., & Sanhueza, C. (2021), "La política económica frente al COVID-19 en Chile y el mundo: una invitación a ampliar las fronteras de lo posible.", *CIPER*. Obtenido de https://www.ciperchile.cl/2020/05/24/la-politica-economica-frente-al-covid-19-en-chile-y-el-mundo-una-invitacion-a-ampliar-las-fronteras-de-lo-posible/

B

Bahía, L., Chad, J., Dedecca, C., Domingues, J., Leite Gonçalves, G., Hertz, M., Fabiano, S. (2021), *La tragedia brasileña del coronavirus*, Brasilia, CLACSO.

Barba, C. (2021), *El régimen de bienestar mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos*, Ciudad de México, Cepal.

Barría, C. (2021), "Coronavirus en América Latina: cuánto y en qué han gastado sus recursos los gobiernos durante la pandemia", *BBC News Mundo*. 6 de mayo, Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias-56949590

BBC Mundo. (2011), "Chile, la cuna de los fondos privados de pensiones (las AFP), se rebela contra un invento que se extendió por toda América Latina", *BBC Mundo*, 26 de junio, Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias-36890288

BBC Mundo (2017), "No + AFP": imágenes de las masivas protestas contra el sistema privado de pensiones de Chile.", *BBC Mundo*, 27 de marzo, Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39404286

Bensusán, G. (2014ª), *El seguro de desempleo en México: Opciones, características, ventajas y desventajas*, Santiago de Chile, Cepal, Obtenido de: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36842

Bensusan, G. (2014b), "Los sistemas de relaciones laborales y las políticas públicas en cuatro países de América Latina: Rupturas, continuidades, contradicciones", en I. Bizberg (ed.), *Las Variedades del Capitalismo en América Latina: Los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, El Colegio de México, pp. 545–620

Bensusán, G e Ilán Bizberg (2017), "Policy analysis, the political game and institutional change in the labor market", in J.L. Méndez and M.I. Dussauge Laguna, *Policy Analysis in Mexico*, International Library of Policy Analysis, vol. 9, Gran Bretaña

Bensusán, G. (2016), "Organizing workers in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: The authoritarian-corporatist legacy and old institutional designs in a new context", *Theoretical Inquiries in Law*, 17(1), pp. 131-161

Bensusán, G. (2019), "Trade Union Politics in Latin America", en H. E. Vaden & G. Prevost (Eds.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press, https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1657

Bensusán, G., & Middlebrook, K. (2020), "Cambio político desde afuera hacia adentro. Influencia comercial estadounidense y reforma de los derechos laborales en México", *Foro Internacional*, LX(3), pp.985-1039. Obtenido de: https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2670/2673

Bensusán, G., y Cerdas-Sandí, D. (2021), "Desarmar los corporativismos sindicales: diseños institucionales y recursos de poder en México y Brasil", *Desacatos* (67), pp. 156-179, Obtenido de https://ciesas.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1015/1427/1/2173-Texto%20del%20art%-c3%adculo-4905-1-10-20210930.pdf

Bensusán, G, (2022), "La legislación laboral y su contribución a la segmentación en el mercado de trabajo en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, núm. 4

Bensusán, G., & Sánchez, L. (2022), "Segmentación, subcontratación y mercado de trabajo en México: Oportunidades abiertas por el cambio institucional", en A. Rodríguez, F. Vela, & C. García (Eds.), *Trabajo, Pobreza, Pobreza Laboral* [En proceso de dictaminación], Universidad Autónoma Metropolitana

Bensusán, G. y Florez, N. (2023), "Salarios y poder de negociación sindical en México: lo que la reforma y la política laboral pueden y no pueden resolver" en D. Gómez-Álvarez (ed.), *Salario Digno: Cómo mejorar las condiciones laborales para una mayor productividad y bienestar de las y los trabajadores de México*, Penguin Random House

Berniell, I., & Lombardi, M. (2021) "COVID-19 en Argentina: A un año de la primera cuarentena." Obtenido de https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/covid-19-en-argentina-a-un-ano-de-la-primera-cuarentena/

Bizberg, I. (2014a), "Tipos de Capitalismo en América Latina" en I. Bizberg (ed.), *Variedades de Capitalismo en América Latina: Los Casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 41-94

Bizberg, I. (2014b), "Tipos de Capitalismo y Seguridad Social" en I. Bizberg (ed.), *Variedades de Capitalismo en América Latina: Los Casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp.473-544

Bizberg, I. (2019), *Diversity of capitalism in Latin America*, Cham, Springer International Publishing.

Bizberg, I. (2016), "Is There Still Diversity in Latin American Capitalisms in the context of the crisis?", *Prepared for delivery at the XXXIV International Congress of the Latin American Studies Association*. New York, 27-30 de Mayo

Bizberg, I. (2014a), "Introducción", en I. Bizberg (ed.), *Variedades de Capitalismo en América Latina: Los Casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, México, D.F., El Colegio de México, pp. 11-40

Bizberg, I., y Théret, B. (2014b), "Las Coaliciones Sociopolíticas y las Trayectorias de los Capitalismos Latinoamericanos", en I. Bizberg (ed.), *Variedades de capitalismo en América Latina: Los Casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, pp. 95-146

Bringel, Breno y Pleyers, Geoffrey (eds.) (2020), *Alerta global: políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires, CLACSO

Bobbio, N. (1995), *Derecha e izquierda*, Madrid, Taurus.

Borón, A. (2004) "La Izquierda Latinoamericana al Comienzo del Siglo XXI", *Revista Osal*, 5(13), pp. 41-55

Boyer, R. (2015), Économie politique des capitalismes. Théorie de la régulation et des crises, Paris, La Dévecouverte.

C

Campos-Vázquez, R. M. (2020), La ciencia de la desigualdad, *Nexos*. https://www.nexos.com.mx/?p=48161

Cardoso, A., y Gindin, J. (2009), *Industrial Relations and Collective Bargaining: Argentina, Brazil and Mexico Compared. Working Paper 5*. Geneva, ILO/OIT

Cardoso, A. (2022), *A Negociacao Coletiva em Meio a ma Pandemia, en Antonio Fernando Megale Lopes et al, Sindicato entre a Permanéncia e a mudanca*, FES -Instituto Lavoro, Brazil.

Carrillo, Emmanuel (2022), "AMLO llama a los beneficiarios a pagar los créditos a la palabra", *Revista Forbes*, 30 de mayo, https://www.forbes.com.mx/amlo-llama-a-beneficiarios-a-pagar-los-creditos-a-la-palabra/

Castañeda, J. (2006), "Latin America's Left Turn", *Foreign Affairs*, 3(85), pp. 28-43.

CEPAL (2021a), *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2021b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19*. Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2021c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*, CEPAL, https://www.cepal.org/es/publicaciones/46501-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2020

Collier, D., Mahoney, J., y Seawright, J. (2004), "Claiming Too Much: Warnings about Selection Bias" en H. Brady, y D. Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham, Rowman y Littlefield, pp. 85-101

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2022), *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022*, CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Diagnostico_Derecho_Trabajo_2022.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2023a), *Documento de análisis sobre la medición multidimensional de la pobreza*, CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2022/Documento_de_analisis_sobre_la_medicion_multidimensional_de_la_pobreza_2022.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2023b), *Indicadores de pobreza laboral. Resultados nacionales y por entidad federativa*, CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/ITLP_IS/2023/1T2023/Indicadores_pobreza_laboral_nacional_y_estatal_Mayo_2023.pdf

Corrêa Pereira, I. (2020) "Pela vida, democracia, emprego e renda", *Brasil 24/7*, 25 de mayo, Obtenido de https://www.brasil247.com/blog/pela-vida-democracia-emprego-e-renda

D

Durán, G. (2015) "La Formalidad Precarizante", *Prepared for delivery at the XXXIII Congress of the Latin American Studies Association*, 27-30 de mayo, San Juan, Puerto Rico.

E

Elizondo Mayer-Serra, C. (2022), "Privatizar", *Diario Reforma*, 21 de agosto, Obtenido de: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.

com/privatizar-2022-08-21/op232432?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--

Esquivel, G. (2020), "Pandemia, confinamiento y crisis: ¿Qué hacer para reducir los costos económicos y sociales?", *Nexos*, https://www.nexos.com.mx/?p=47731

Esquivel, G. (2023), "La pobreza laboral en México, a la baja / Working poverty in Mexico, downwards", *EconomíaUNAM*, 20(59), https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2023.59.795

F

Fuccille, A. (2020), "Brasil, Jair Bolsonaro y el COVID-19" *Real Instituto El Cano*. Obtenido de https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/brasil-jair-bolsonaro-y-el-covid-19/

G

Galarraga Cortazar, N. (2019), "Lula anuncia una estrategia de izquierda dura para hacer frente a Bolsonaro", *El País*. 25 de noviembre, Obtenido de https://elpais.com/internacional/2019/11/25/actualidad/1574708083_627461.html

Gargarella, R. (2020), "Diez puntos sobre el cambio constitucional en Chile", *Nueva Sociedad,* 285, pp. 12-22. Obtenido de https://static.nuso.org/media/articles/downloads/COY_Gargarella_285.pdf

Gentili, P. (2016), *Golpe en Brasil: genealogía de una farsa*, Buenos Aires, CLACSO.

Godoy. (2020), "Chile: el virus es también el modelo", *Nueva Sociedad*. Obtenido de https://nuso.org/articulo/chile-coronavirus-pinera-derecha-crisis-protestas-izquierda-cuidados/

H

Heiss, C. (2020), "Chile: entre el estallido social y la pandemia", *Análisis Carolina* (18), pp. 1-14. Obtenido de https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/04/AC-18.2020.pdf

Heredia Zurita, A., & Dini, M. (2021), *Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia de COVID-19 en América Latina*,

(Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/29), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hunter, W., & Power, T. (2019), "Bolsonaro and Brazil´s illiberal backlash", *Journal of Democracy*, *30*(1), pp. 68-82

J

Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina. (2020), *Memoria detallada del estado de la Nación 2020*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina.

K

Krein, José Dari (2022), "Desafío do sindicalismo: construir uma agenda de esperanca a partir do Trabahlo", Megale Lopes.

L

Lacerda, N. (2020), "Extinção do Ministério do Trabalho: o que mudou após um ano?", 23 de enero, Obtenido de http://www.dmtemdebate.com.br/extincao-do-ministerio-do-trabalho-o-que-mudou-apos-um-ano/

Levy, S. (2020), "Superemos juntos la emergencia", *Nexos*, https://www.nexos.com.mx/?p=47405

Liendo, N., & González, C. (2020), "Argentina: de la breve experiencia de centroderecha al regreso del Peronismo", *Reflexión Política*, 22(45), pp. 16-29.

M

Martínez-Franzoni, J., & Sánchez-Ancochea, D. (2017), "The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America", *desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, Working Paper 27*.

Mella Polanco, M. (2020) "Los sesgos del gobierno de Piñera frente al COVID-19", *CIPER*. Obtenido de https://www.ciperchile.cl/2020/06/08/los-sesgos-del-gobierno-de-pinera-frente-al-covid-19/

Mizrahi, D. (2020). "El giro de Jair Bolsonaro: de las críticas al clientelismo a la "renta ciudadana" en busca de la reelección", *IFOBAE*. 11 de octubre, Obtenido de https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/10/11/el-giro-de-jair-bolsonaro-de-las-criticas-al-clientelis-

mo-a-la-renta-ciudadana-en-busca-de-la-reeleccion/ .

Morlino, L. y Raniolo, F. (2021), "Neopopulismo y calidad de la democracia", *Estancias*, 1(1), p.15–52. Obtenido de: https://revistas.uaq.mx/index.php/estancias/article/view/319

Murillo, M. V., & Rodrigo, Z. (2020) "Argentina: Peronism Returns", *Journal of Democracy*, 31(2), 125-136.

Murillo, M. V. (2021), "Protestas, descontento y democracia en América Latina", *Nueva Sociedad*, núm 294, pp. 4-13. Obtenido de: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/COY_Murillo_294.pdf

N

Natanson, J. (2021), "Las batallas de Alberto Fernández", *Nueva Sociedad*, (292), pp. 4-11.

O

OECD (ed.). (2012), *Closing the gender gap: Act now*, OECD. https://www.oecd.org/gender/closingthegap.htm

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2021), *Informe Mundial sobre Salarios 2020-2021: Los salarios y el salario mínimo en tiempos de la COVID-19*, Oficina Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_789973/lang--es/index.htm

OIT. (2022a), *Un crecimiento débil y crisis global frenan la recuperación del empleo en América Latina*, Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022, Lima, OIT.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2022b), *Panorama Laboral 2022 América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_867497/lang--es/index.htm

Oxhorn, P. (2009), "Beyond Neoliberalism? Latin America´s New Crossroads" en J. Burdick, P. Oxhorn, y K. Roberts (Eds.), *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*, New York, Palgrave Macmillan US, pp.217-234

P

Pérez-Roa, L. (2019), "Consumo, endeudamiento y economía doméstica: una historia en tres tiempos para entender el estallido social" en K. Araujo, *Hilos tensados. Para leer el octubre chileno*, Santiago de Chile, Universidad de Santiago de Chile, pp.83-106

Piñera, J. (1990), *La Revolución Laboral*, Santiago de Chile, Zig Zag.

Pribble, J., & Huber, E. (2011), "Social Policy and Redistribution under Left Governments in Chile and Uruguay" en K. Roberts, & S. Levitsky, *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp.117-138

R

Raphael, Ricardo (2020) "El Plan económico de AMLO olvida a las empresas", *The Washington Post*, 7 de abril, https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/04/07/el-plan-economico-de-amlo-olvida-las-empresas/

Rodrigues Pozzebom, E. (2020). "Aprovado pelo Congresso, auxílio emergencial deu dignidade a cidadãos durante a pandemia", *SenadoNoticias*. Obtenido de https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/30/aprovado-pelo-congresso-auxilio-emergencial-deu-dignidade-a-cidadaos-durante-a-pandemia

Ruiz Sotelo, M. (2019), "Morena: la izquierda y la consolidación de la democracia", *Argumentos*, 32(89), pp. 155-174, Obtenido de https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/download/1058/1028/

S

Sáez, Hugo (2019) "Cuarta Transformación: antecedentes y perspectivas", *Argumentos*, año 32, núm. 89, pp. 83-104.

Salazar, G. (2019), "El «reventón social» en Chile. Una mirada histórica", *Nueva Sociedad*. Obtenido de https://nuso.org/articulo/protestas-Chile-estudiantes-neoliberalismo/

Sánchez, V. (2018), "Chile: 12 detenidos en protesta contra el sistema privado de pensiones", *France24*. 25 de octubre, Obtenido de https://www.france24.com/es/20181025-chile-protesta-sistema-privado-pensiones

Sánchez-Castañeda, A., & Hernández Ramírez, J. P. (2021), "El derecho laboral

mexicano y el COVID-19: La ineludible sincronía entre la regulación y acciones gubernamentales con el mercado de trabajo" en N. González, *COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp.215-268

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., y Tommasi, M. (2011), "¿Cómo se Juega en América Latina? Instituciones Políticas, Procesos de Negociación y Políticas Públicas", en C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein, y M. Tommasi (Eds.), *El Juego Político en América Latina: ¿Cómo se Deciden las Políticas Públicas?*, BID, pp. 1-32

Scartascini, C., Stein, E., y Tommasi, M. (2010), "Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking" en C. Scartascini, E. Stein, y M. Tommasi (Eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin America Policymaking*. Cambridge, IDB/David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University.

Scheinner, B. R. (2013), *Hierarchical capitalism in Latin America: Business, labor, and the challenges of equitable development*. New York, Cambridge University Press.

Solimano, A. (2012), *Capitalismo a la Chilena y la Prosperidad de las Élites*, Santiago de Chile, Catalonia.

Somunao, M. F. (2022), "¿Hacia dónde va el sistema de partidos en México?", *Otros Diálogos de El Colegio de México*, núm.18. Obtenido de https://otrosdialogos.colmex.mx/hacia-donde-va-el-sistema-de-partidos-en-mexico

STPS. (2020), *Segundo informe de laborales de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social*. Ciudad de México, STPS.

STyFE. (2021), *Tercer informe de gestión de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México (2020-2021)*, Ciudad de México, STyFE.

T

Torrico. M. (Ed.) (2017), ¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?, México, Flacso-México.

Torrico. M. (Ed.) (2021), *Giro a la derecha. Un nuevo ciclo político en América Latina*, México, Flacso-México.

V

Vega, M., Caro, P., Valenzuela, R., & Testa, N. (2020) "Análisis comparativo de la política social económica chilena durante la pandemia", *CIPER*. Obtenido de https://www.ciperchile.cl/2020/08/31/analisis-comparativo-de-la-politica-social-economica-chilena-durante-la-pandemia/#_ftn3

Velázquez Flores, R. (2021), "La política exterior de México bajo una administración de izquierda: cambios y continuidades 2018-2021", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (139). Obtenido de http://revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/82489

Velázquez, Miguel (2022). "Créditos a la palabra tienen incumplimiento de 99%; no ha dado ni un pago 70% de beneficiarios", *Publimetro*, 26 de mayo, https://www.publimetro.com.mx/nacional/2022/04/26/creditos-a-la-palabra-cuantas-personas-han-pagado-los-apoyos-de-amlo/

W

Watson, K. (2020), "Coronavirus: la arriesgada apuesta de Bolsonaro al seguir negando la gravedad de la pandemia", *BBC*, 30 de marzo, Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52086633

Yasky, Hugo (2022), "As organizacoes sindicais argentinas perante a pandemia de COVID-19", *en* Antonio Fernando Megale Lopes et al, op.cit.

Zarazaga, R. (2018), "«Todos unidos triunfaremos...»: Nuevas dificultades para la unidad electoral peronista", *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, pp. 13-42.

6. Regímenes de salud latinoamericanos de cara a la pandemia

Ilán Bizberg, COLMEX[264]

6.1 Introducción

Ninguno de los países latinoamericanos ha consolidado un sistema de salud totalmente universal, igualitario y eficiente, aunque Uruguay y Costa Rica probablemente sean los que más se acerquen. No obstante, durante la primera década y media del siglo XXI, varios países que vieron la llegada al poder de coaliciones que incluían a las clases populares, trataron de desarrollar sus regímenes de salud aprovechando el auge de las materias primas y el influjo de los recursos financieros de los países desarrollados.

Con el auge de las materias primas de la primera década y media de este siglo, varios países del continente se embarcaron en un modelo de crecimiento sociodesarrollista basado en la expansión de la demanda interna, en la redistribución a través del aumento de los salarios y en la extensión del sistema de protección social. Este modelo de desarrollo fue impulsado sobre todo en Brasil durante los dos periodos presidenciales de Lula da Silva y el primero de Dilma Roussef, así como en Argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Un proceso similar de redistribución directa (salarios) e indirecta (políticas sociales) se implementó en países con un modelo rentista redistributivo como Bolivia y Ecuador, aunque su sistema de salud sigue estando mucho menos desarrollado. Sin embargo, en esos cuatro países se ha dado una tendencia hacia la universalización de los servicios de salud. En contraste, en países con un modelo económico liberal, basados ya sea en la subcontratación internacional, como México, o en un modelo rentista con un modelo de crecimiento no distributivo que depende de las ganancias, como Colombia y Perú, la política social sigue siendo bastante residual o está orientada hacia

264. Este capítulo fue originalmente publicado en 2022 "Latin American Health Regimes in the Face of the Pandemic", Interventions Économiques. Papers in Political Economy, núm. 67. Traducción Ana Inés Fernández Ayala.

la asistencia. En Perú también hubo una expansión del sistema de salud, aunque con esquemas mínimos de universalización (Bizberg, 2019).

El fin del auge de las materias primas y la llegada de ciertas coaliciones gubernamentales dominadas por intereses financieros y de exportación de materias primas en los países que siguieron los modelos sociodesarrollista y rentista redistributivo acabaron con las lentas transformaciones de los sistemas de salud en países pobres como Bolivia y Ecuador. También afectó severamente los intentos de Brasil por consolidar uno de los regímenes de salud más ambiciosos de América Latina que, como el de Costa Rica, es de control estatal. Es verdad que, incluso antes del retroceso económico y político, el SUS (*Sistema Único de Saúde*) (creado en 1988) no había conseguido sus objetivos igualitarios ni universales, sobre todo por la falta de inversión pública y la ausencia de regulación en el sector privado de salud. Esta situación llevó a un aumento en el gasto privado, no sólo entre las clases altas y medias, sino también entre los trabajadores y los servidores públicos, ya sea a nivel individual o a través de contratos colectivos. Asimismo, en Argentina, un sistema de salud casi universal perdió buena parte de su financiamiento durante la administración de Menem (en la década de 1990) y más aún con el descenso del auge de las materias primas, a mediados de la década de 2010. Dicha evolución derivó en mayores desigualdades entre los distintos subsistemas que existen en ambos países: en Brasil, entre la salud privada y el SUS, así como a nivel regional; y en Argentina, entre las distintas Obras Sociales, y entre éstas y la salud pública.

Los regímenes de salud de los países con capitalismos de subcontratación internacional y rentista liberal sufrieron modificaciones menos drásticas durante los últimos años de la segunda década del siglo, por un lado, porque la mayoría de esos sistemas no están tan desarrollados y, por el otro, porque el diseño de las políticas de protección social en esas economías se ha limitado sobre todo a la asistencia; la mayoría de esos países simplemente han expandido los servicios básicos de salud. Sin embargo, hay importantes excepciones a esta tendencia. Por un lado, Chile, pionero en políticas sociales en el siglo XX, consiguió reconstruir un régimen de salud casi universal y regular su sector de salud privado (antes no regulado). No obstante, sólo un pequeño porcentaje de la población puede pagar salud privada (17%), y el sector público tiene mucho menos recursos. Por

otro lado, Colombia ha logrado cubrir casi a toda la población en un servicio público contributivo obligatorio, con un subsidio para la población más pobre. México, por su parte, tenía un modelo de afiliación voluntaria y no subsidiada para todos menos para el sector más pobre de la población, y dejaba sin cobertura a alrededor del 20% de su población (el Seguro Popular, hasta 2020). Excepto Chile, la mayoría de dichos países regulan muy poco los servicios de salud privada.

La pandemia por la que está atravesando el mundo actualmente ha hecho estragos en todos los sistemas de salud del continente; una situación excepcional que nos permite comparar su desempeño y resistencia. Está claro que algunos países han sorteado la crisis mejor que otros, en parte debido a las condiciones de cada sistema de salud, pero también por el enfoque que han adoptado los distintos gobiernos para lidiar con la epidemia: hubo gobiernos que, de inicio, negaron la gravedad de la enfermedad (Brasil, México) —Brasil sigue negándola—, otros que reaccionaron tarde (Ecuador, Bolivia), y otros más que hicieron todo lo posible por enfrentar la crisis desde el principio (o incluso antes, tan pronto como la pandemia llegó a los países europeos), como Costa Rica, Uruguay y Argentina.

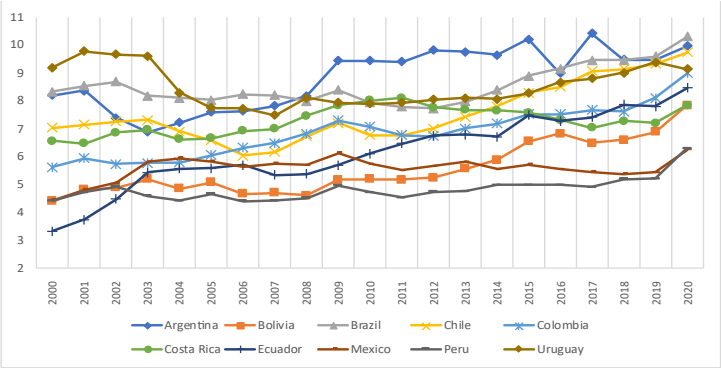
En este artículo analizaremos tres aspectos: 1) las trayectorias específicas de los distintos sistemas de salud, en especial, los cambios que sufrieron desde que inició el auge de las materias primas y la llegada al poder de coaliciones redistributivas en ciertos países; 2) las características específicas de los distintos sistemas de salud en términos de cobertura, estructura, inversión, infraestructura y desempeño histórico; y 3) el desempeño de los sistemas de salud durante la pandemia.

6.2 Las trayectorias de los sistemas de salud

En la Gráfica 1 podemos ver claramente las diferencias entre los sistemas de protección social de dos bloques de países: Argentina, Brasil y Uruguay, y el resto. Los primeros coinciden con los países que Carmelo Mesa Lago consideró que fueron los pioneros en adoptar una protección social antes de la Segunda Guerra Mundial (Uruguay, Argentina, Chile, Cuba y Brasil; y hay que agregar a Costa Rica, que la desarrolló después de la guerra, pero

que pronto alcanzó al primer grupo), y luego vienen todos los demás. Los países del primer grupo implementaron programas de retiro en las décadas de 1920 y 1930, y, como otros países pioneros en Europa, originalmente "... protegieron a los gremios mejor organizados [...] por lo que evolucionaron de forma fragmentada, [...] lo cual llevó a una profunda estratificación [...]". Esos sistemas "[...] fueron incorporando gradualmente a grupos más grandes [...] y alcanzaron [en su nivel más alto] el 70% o más, [lo que los volvió] programas prácticamente universales si se toman en cuenta los programas no contributivos para los pobres". En el segundo grupo de países (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), los programas de protección social se implementaron después de la Segunda Guerra Mundial: "En esos países, había una institución central a cargo de cubrir a toda la población, pero al principio sus acciones se limitaron a la capital y a las grandes ciudades, [...] la cobertura... [alcanzó su punto más alto entre] 13% y 60%. Había programas específicos que protegían a los grupos más poderosos [...] [aunque] se crearon menos fondos especiales que en los países pioneros, por lo que el grado de estratificación fue menor" (Mesa Lago, 1994: 17). Aunque esta descripción se refiera a los programas de retiro, coincide con la del régimen sanitario. "... [E]n 1990, los seis países del primer grupo tenían una cobertura de salud casi universal, en un rango de entre el 74% y el 96%, el grupo de en medio tenía una cobertura de entre 16% y 58%, y el tercero, de menos del 20%" (Mesa Lago, 2008: 7).

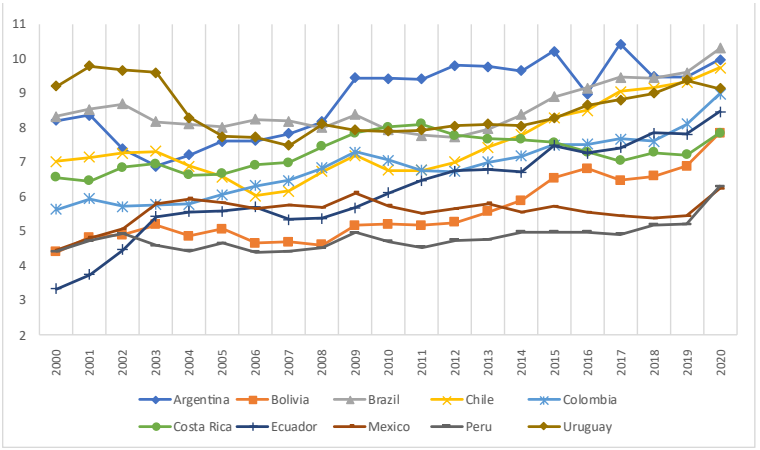
Gráfica 1. Gasto social gubernamental (% PIB)



Fuente: basado en CEPALSTAT.

En la Gráfica 2 podemos ver que el gasto en salud sigue la misma tendencia. Sin embargo, hay una excepción: Chile, que pasó por una fuerte ola de privatizaciones durante la dictadura, se unió recientemente al grupo de países con mayor gasto en salud. Pero, aunque el monto gastado pueda ser equivalente, hay diferencias importantes con respecto a las fuentes del gasto: gobierno, sector privado o familias; mientras que la salud pública la maneja o el Estado u organizaciones de la sociedad civil (sindicatos o mutualistas), y finalmente, está la cobertura de cada uno de los subsistemas.

Gráfica 2. Gasto total en salud (% PIB)



Fuente: Basado en World Bank Open Data.

Para empezar, es útil analizar tanto la cobertura del régimen de salud como la de cada subsistema y las características del subsistema dominante. En la Gráfica 3 vemos que los tres países a los que llamamos pioneros son, una vez más, los que cubren casi a la población entera. No obstante, hay diferencias significativas con respecto a la estructura de cada sistema. Hay países que tienen un gran subsistema público financiado por el Estado, como Brasil, Chile y Costa Rica; hay otros, como Uruguay y Argentina, donde los servicios de salud se basan en contribuciones administradas por la sociedad civil.

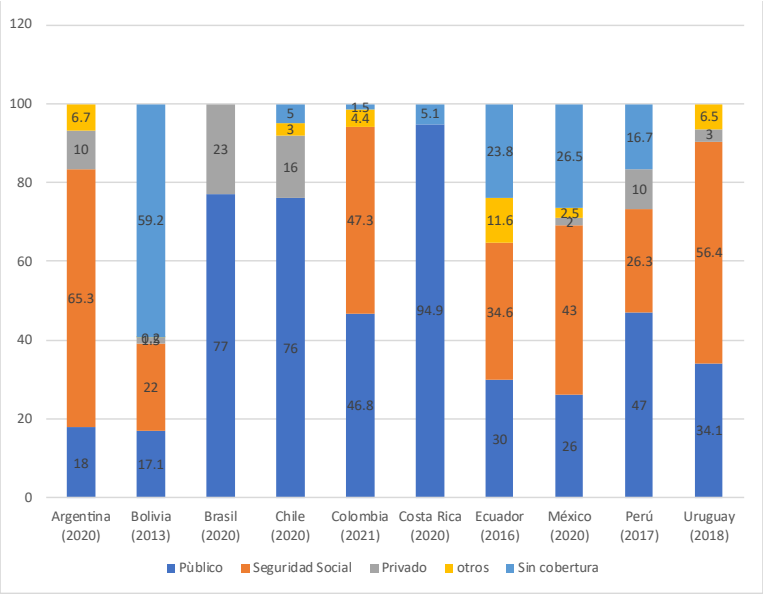
También hay obvias excepciones. Por un lado, Costa Rica y Colombia han logrado una cobertura casi universal. Como ya mencionamos, Costa Rica se unió al grupo pionero con las reformas posteriores a la década de 1940. La cobertura universal de Colombia se basa tanto en un sistema contributivo como en uno subsidiado y administrado por el Estado que es, no obstante, mucho menos generoso que el de los demás países mencionados. Por otro lado, Chile también parece haber logrado cubrir a toda su población con un sistema público, a pesar de la importancia del sector privado. Más adelante ahondaremos en ello, y aunque Chile gaste lo mismo que Uruguay en términos per cápita, y más que Brasil y Argentina, su gasto es principalmente privado. También es el caso de Brasil, a pesar de que tenga un servicio público (el SUS) con cobertura universal.

Está claro que no basta con considerar el gasto, sino que se necesita analizar la estructura y las características específicas. Veremos que la universalidad se puede conseguir a través de distintas combinaciones de servicios públicos, sociales y privados. Aquí discutiremos cómo esas combinaciones, y sobre todo su jerarquía, determinan el carácter de cada régimen: ya sea que haya predominancia estatal, social, de mercado o familiar. Pero antes analizaremos brevemente su trayectoria histórica.

Los llamados países pioneros siguen teniendo una cobertura de salud mayor que los demás, como se observa en la Gráfica 3, aunque sus regímenes hayan seguido distintas trayectorias y aunque su cobertura se haya conseguido mediante diferentes combinaciones de Estado, organizaciones sociales y sector privado. Dos de esos países (Argentina y Uruguay) han conservado un régimen dominado por las organizaciones sociales (sindicatos y mutualistas), al tiempo que desarrollaron un subsistema estatal para cubrir a los que no están incluidos en el esquema contributivo. Sólo un país, Costa Rica, logró alcanzar a los países pioneros con un único modelo de salud centralizado y dirigido por el Estado. Con la Constitución de 1988, Brasil se alejó de su trayectoria corporativista/segmentada y, al igual que Costa Rica, fundó un sistema público centralizado (el SUS), destinado a convertirse en el sistema nacional de salud brasileño, pero que, con los años, ha ido dejando cada vez más espacio para el sector privado. Finalmente, aunque en Chile la dictadura militar haya impuesto un sistema de salud dominado por el sector privado, desde la transición democrática ha desa-

rrollado su servicio público y sometido a la salud privada a una regulación cada vez más estricta.

Gráfica 3. Cobertura de salud por estrato social.



Fuente : Argentina, Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; Bolivia, (Jardín et al., 2019); Brasil, (Tikkanen et al., 2020) ; Chile, (International Trade Administration, 2021) ; Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social – República de Colombia ; Costa Rica, (Arce Ramírez, 2020); Ecuador, Instituto Nacional de Estadística y Censos; México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Perú, (Mezones-Holguín et al., 2019) ; Uruguay, Ministerio de Salud Pública.

Como resultado, han surgido distintos tipos de regímenes de salud en Latinoamérica que no se pueden analizar con las tipologías desarrolladas para describir a los países centrales ni a los que se han ido construyendo en el continente bajo ese esquema. En primer lugar, porque los sistemas de salud latinoamericanos son más híbridos, una mezcla de distintos tipos. En segundo lugar, y sobre todo, debido al enorme papel que desempeña la familia y a la existencia de un sector privado (compañías de seguros, clínicas y hospitales, farmacias y compañías farmacéuticas) muy poco regulado, in-

cluso en los países donde el sistema público es dominante, como en Brasil. Para construir una tipología que refleje mejor la situación del continente, nos basaremos en lo que señaló Karl Polanyi y que desarrolló Bruno Théret con respecto a la relación entre las cuatro dimensiones que constituyen la vida socioeconómica de las sociedades modernas: el Estado, los actores sociales, el mercado y la familia (Polanyi, 1944; Théret, 2011).

De esta forma, podemos distinguir (Tabla 1) cuatro tipos de regímenes en Latinoamérica: uno donde predomina el Estado (Costa Rica), otro donde el régimen de bienestar está financiado y administrado principalmente por sindicatos o mutualistas (Argentina y Uruguay), un tercero donde el mercado domina y el Estado brinda servicios médicos a los sectores que no pueden pagar servicios ni seguros privados (que puede ser la mayoría de la población, por lo que no puede llamarse residual) (Chile), y por último, uno donde el régimen es principalmente familiarista y son las familias quienes tienen que hacerse cargo de los gastos sanitarios dado que los servicios de salud públicos o sociales son muy deficientes (Perú, Ecuador, Bolivia). Incluso aunque algunos países se acerquen a alguno de los tipos ideales, como en todas las tipologías, las situaciones nacionales no coinciden con ningún tipo ideal; son más o menos híbridas dado que nunca prevalece un solo principio, aunque haya uno dominante. Por otro lado, hay verdaderos híbridos donde las dos dimensiones son igual de dominantes, como en los casos de México, Brasil y Colombia. En México hay una combinación de seguridad social y servicios estatales junto con otro tercio sin cobertura, además de un gasto directo de los bolsillos del 40% del gasto total en salud.

Tabla 1. Tipología de los Estados de bienestar latinoamericanos.

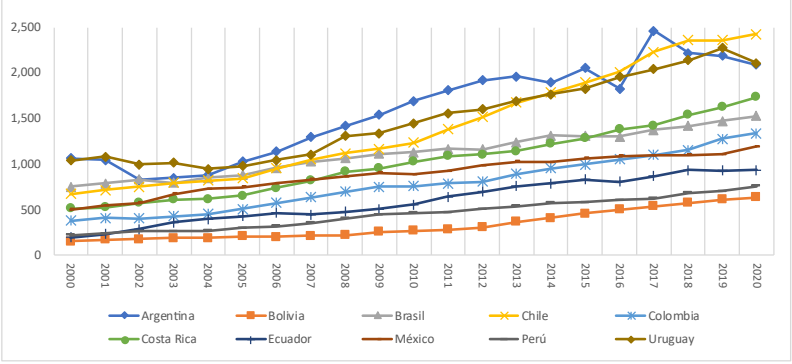
Tipo/jerarquía del orden social	**Estatista**	**Sociocorporativista**	**Mercantil**	**Familiarista**
Estado	Dominante	Complementario	Subsidiario/regulatorio	Marginal/sectores estratégicos
Sociedad	Secundario	Dominante	Marginal	Marginal
Mercado	Residual	Residual	Dominante	Complementario
Nacional	Dependiente de cobertura y eficacia	Dependiente de cobertura y eficacia	Complementario	Dominante
País que más se acerca al tipo ideal	Costa Rica	Argentina, Uruguay	Chile	Perú, Bolivia
Fuente: elaboración propia				

Los regímenes de salud de Uruguay y Argentina siguen estando sumamente segmentados, como en sus inicios: una gran parte de la población (56% en Uruguay y 64% en Argentina) está asegurada con un subsistema basado en contribuciones y beneficios de salud administrados por actores sociales: sindicatos en Argentina y mutualistas en Uruguay. Además, hay un sistema dirigido y suministrado por el Estado que se financia con impuestos. Por su parte, la salud privada está mucho más limitada.

El esquema uruguayo es el único en Latinoamérica que se asemeja al europeo o al canadiense: un sistema de salud sociodemocrático, donde el Estado es el único contribuyente y cubre financieramente al 95% de la población (Aran y Laca, 2011). De hecho, incluso aunque los mutualistas manejen el sistema de salud, el que paga es FONASA, de administración estatal, que concentra tanto los impuestos como las contribuciones de patrones y empleados y las distribuye entre varios proveedores: tanto a los servicios de salud administrados directamente por el Estado (Administración de Servicios de Salud del Estado, ASSE), que cubre al 37% de la población más pobre, y a las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC), que son organizaciones privadas sin fines de lucro que ofrecen atención médica integral al 56% de los uruguayos (Aran y Laca 2011; 269). Que haya un solo actor que cubra la mayor parte de los servicios sanitarios reduce en

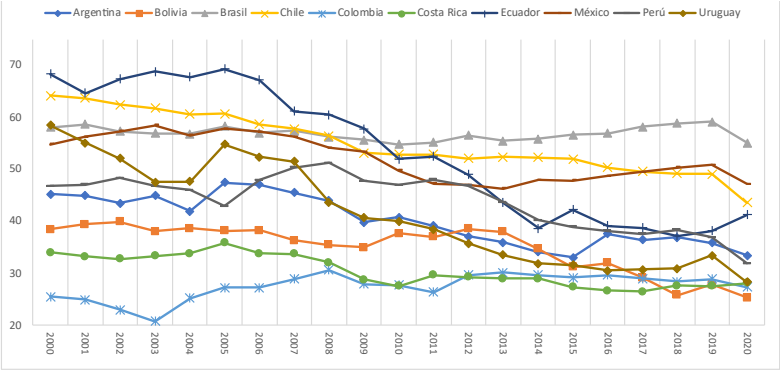
gran medida la segmentación de éstos. Como puede verse en las siguientes cifras, en años recientes, el gasto en salud per cápita en Uruguay ha aumentado de $687 a $1,590 dólares (Gráfica 4), pero esto concierne sobre todo a los servicios públicos, pues la proporción del gasto privado ha caído de 58% a 27%, y los gastos directos de los bolsillos también se han reducido considerablemente (17%) —junto con los de Colombia, son los más bajos del continente—; el gasto directo de los bolsillos en Uruguay es comparable con el del promedio de los países de la Unión Europea (16.6%). Todo esto justifica que lo tipifiquemos como un sistema sociocorporativista financieramente controlado y regulado por el Estado que, además, se complementa con servicios públicos.

Gráfica 4. Gasto total en salud per cápita (PPA).



Fuente: basado en World Bank Open Data.

Gráfica 5. Gasto privado en salud (% del total)

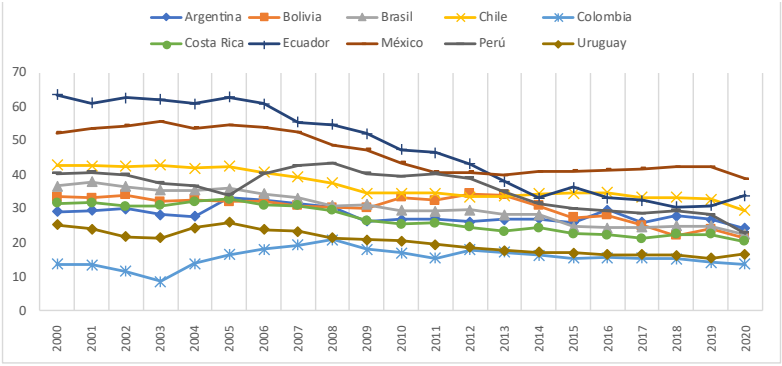


Fuente: basado en World Bank Open Data.

El sistema argentino también se basa en la sociedad civil, aunque está más segmentado que el uruguayo. Las Obras Sociales están administradas por sindicatos y financiadas por contribuciones de patrones y empleados (8% de su salario) con total autonomía del Estado; cubren al 42% de la población. Si a esto sumamos el subsistema contributivo nacional (8%) y las provinciales Obras Sociales (14%), el sector social representa el 64% del total, como puede verse en la Gráfica 3 (Repetto y Potenza, 2011). El 36% restante se atiende en hospitales públicos o con seguros privados (Belló *et al.*, 2011). Argentina tiene un alto nivel de gasto per cápita, que además ha aumentado mucho desde la década de 2000 y que se acerca al de Uruguay. Al mismo tiempo, la proporción de gasto privado y directo de los bolsillos en Argentina es mayor que en Uruguay (alrededor de 40% y 25%, respectivamente). Durante los últimos 20 años, Argentina ha atravesado dos procesos contrarios: durante el primer periodo de Kirchner, la cobertura de salud tanto del servicio social como del público se expandió considerablemente, y la de este último incluso mejoró (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014: 35). Desde la reducción del precio de las materias primas, por ahí de 2012, durante la presidencia de Kirchner, pero sobre todo durante la de Macri, el gasto en salud cayó. Como resultado, el gasto privado aumentó y alcanzó el 38% del total, aunque el gasto directo de los bolsillos permaneció estable (28%), lo que demuestra que el aumento se ha debido sobre todo a la contratación de

planes de seguros dada la degradación del servicio público y de las Obras Sociales.

Gráfica 6. Gasto directo de los bolsillos (% del total)



Fuente: basado en World Bank Open Data.

Costa Rica es el país que más se acerca a un régimen de salud estatal, pues centralizó y unificó su sistema de salud público. Desde 1973, toda la infraestructura pública y los recursos financieros se transfirieron a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). A diferencia de Brasil y otros sistemas estatales, la CCSS no se financia principalmente con impuestos, sino con las contribuciones de patrones y empleados (Saenz *et al.*, 2011). Por otro lado, los individuos con empleos no formales tienen la obligación de unirse a la Caja, y sus contribuciones las paga el Estado. Finalmente, los autoempleados se pueden unir de manera voluntaria (Santos Basso, 2005: 192). En 1998, la "ley de desconcentración" hospitalaria transformó la asignación de recursos para los establecimientos de salud: de estar basada en la trayectoria histórica pasó a ser una asignación según las necesidades futuras calculadas a partir de los acuerdos establecidos (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016: 170). Esta ley también estimuló que se duplicaran los doctores, además del gasto en asesores y el combate a la corrupción, pues la autonomía fiscal y administrativa no vino acompañada de una coordinación efectiva (*Ibid.*: 163-164). Esto llevó a una disminución en la calidad de los servicios, a la retirada de los usuarios del sector público y al

fortalecimiento del sector privado, cosas que cimbran la arquitectura institucional universalista de la protección social en ese país (*Ibid*., 2016: 167-170). Por ejemplo, mientras que en 2003 el 36% de los costarricenses sentía que los hospitales no se habían modernizado, en 2007 ese porcentaje había aumentado a 74% (Poltronieri, 2011). Por otro lado, en contraste con los países que se beneficiaron del auge de las materias primas, la economía de subcontratación internacional de Costa Rica creció con menor rapidez y se enfrentó a problemas financieros que contribuyeron a la erosión de su sistema eficiente e integrado, así como a la expansión de la salud privada. A pesar de eso, toda la población costarricense puede acceder a servicios médicos (Cercone y Pacheco Jiménez, 2008), y los servicios privados no se han vuelto dominantes. De hecho, Costa Rica tiene uno de los gastos privados (25%) y de bolsillo (16%) más bajos del continente, similares a los de Uruguay.

La cobertura universal guiada por el Estado de los servicios sanitarios en Brasil quedó consagrada en la Constitución de 1988, resultado de un proceso de democratización que supuso una movilización muy intensa de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil, entre ellas los "sanitaristas", que promovían un proyecto de salud pública muy avanzado para el continente. El SUS es un sistema de salud universal unificado, moldeado a partir del sistema de salud nacional británico y financiado por impuestos y contribuciones de los tres niveles federales: la federación, los estados y los municipios. Formalmente, cubre a toda la población e incluye todas las enfermedades y padecimientos (en contraste con el antiguo Seguro Popular mexicano y con el chileno FONASA, que definen una lista de enfermedades e intervenciones) y ha tratado de igualar el acceso a la salud, aunque no lo ha logrado, como veremos a continuación (Becerril-Montekio *et al*., 2011a). Además, el SUS no cobra ningún deducible, puede redirigir a los pacientes a hospitales o clínicas privadas y está monitoreado por más de 5,000 consejos de salud municipales, donde participan más de 100,000 ciudadanos (*ibid*.).

No obstante, cabe resaltar que, aunque el gasto per cápita haya aumentado considerablemente en los últimos 30 años, tanto el gasto privado como el directo de los bolsillos han crecido aún más rápido y ya alcanzaron la enorme cifra de 60% del total para el primero y de 27% para el segundo.

La razón de la expansión de este último está relacionada con problemas inherentes al SUS: básicamente, la calidad de los servicios y los tiempos de espera (Becerril-Montekio *et al*., 2011a). Aunque el régimen brasileño se estableció para ser más homogéneo en comparación con los sistemas segmentados, pues es un sistema estatal y universal, el hecho de que la proporción de participación privada sea tan alta, a diferencia de lo que sucede en Uruguay y Argentina, por ejemplo, explica una segmentación mayor entre la parte privada y la estatal. Tras 20 años de existencia del SUS, la cantidad de instalaciones de salud públicas pasó de 22,000 en 1981 a 75,000 en 2009, y las camas de hospital del sector público aumentaron de 22% a 35% del total; no obstante, en 2013, el 50% de las camas de hospital seguían siendo privadas (Gragnolati, *et al.* 2013: 2-3). Datos más recientes, de 2015, ubican el porcentaje de las camas de hospital públicas en 70% (commonwealthfund.org). El estudio de Gragnolati descubrió que la principal fuente de servicios de salud en Brasil en 2008 era de alrededor del 55% del SUS y de alrededor del 27% de seguros privados, y 18% de gastos directos de los bolsillos. Mientras que los servicios de salud primarios se concentraban prácticamente en el SUS, los servicios dentales representaban menos del 30% para dicho organismo, 20% para los seguros privados y 50% del gasto salía directo de los bolsillos (*Ibid*.: 59). Los datos de 2015 consideran que, mientras que el 75% de los brasileños dependían únicamente del SUS, el 23% tenía un seguro privado (commonwealthfund.org).

En los últimos diez años, la proporción de los planes de salud privados que cobran deducibles ha crecido de 22% a 52%. En 2015, había 6,154 hospitales generales y especializados en Brasil, con 443,257 camas. De ellos, el 38% eran públicos y el 62% privados. Entre los públicos, el 4% eran federales, el 25% eran propiedad del Estado y el 70% eran municipales. Entre los privados, el 38% eran sin fines de lucro y el 63% tenía fines de lucro (commonwealthfund.org).

Un estudio basado en una encuesta que compara a Brasil y Colombia muestra las mismas tendencias. Con respecto al tipo de servicios: 74% de los entrevistados usaba exclusivamente el SUS, mientras que 19.4% se atendía en centros privados; 6.6% de la gente usaba ambos. En el caso de los servicios primarios, 80% de la gente usaba los públicos, mientras que el 18.7% usaba los privados. Con respecto a la atención especializada, el

porcentaje que usa las instalaciones públicas bajó a 63%. Finalmente, en el caso de las emergencias, el porcentaje aumenta a 87.4% para los centros públicos, y 11.5% para los privados (García Subirats, 2014: 482).

De hecho, este proceso de "privatización" inició en la década de 1990. Los trabajadores con poder adquisitivo estable y las clases medias fueron abandonando gradualmente el SUS y contrataron seguros privados, ya sea de forma individual (las clases medias) o colectiva, a través de negociaciones sindicales en grandes compañías (Werneck, V. y M. L. Teixeira, 1997). En realidad, el 70% de los brasileños que tienen un seguro privado lo obtienen como prestación laboral (commonwealthfund.org); es por eso que los autores mencionados afirman que Brasil atravesó un proceso de "americanización". Como sabemos, dicho proceso afecta en gran medida la calidad de los servicios de salud pública, pues la población con los mejores salarios los abandona. Además, una proporción relativamente significativa de las nuevas clases medias que surgieron durante el auge de las materias primas también adquirió algún tipo de seguro privado. De hecho, mientras que Brasil tiene un régimen que, en principio, es de gestión estatal, corre el riesgo de parecerse cada vez más al de Chile, al que definimos como un régimen dominado por el mercado.

Con la creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en 1993, el régimen de salud colombiano se ha convertido en un sistema público obligatorio basado en contribuciones de patrones y empleados del sector formal de la economía (a las que se suman recursos de impuestos directos) y un subsistema subsidiado que se basa en contribuciones individuales y en subsidios públicos para los sectores de la población con trabajos informales o que no tienen recursos suficientes. El SGSSS obliga a los individuos a enlistarse en las Entidades Promotoras de Salud (EPS), que administran las contribuciones y ofrecen un plan definido de salud que suministran las instituciones públicas o privadas. De esta forma, casi el 100% de los colombianos está cubierto por 968 institutos públicos y 4,565 privados (EPS) (Bernal y Barbosa, 2015: 434).

El Estado concentra las contribuciones de los trabajadores (12.5% de su salario), las de las compañías y las del propio Estado en el Fondo de Solidaridad y Garantía; 42.8% del total corresponde al esquema contributivo, y 48.5%, al subsidiado (Guerrero *et al.*, 2011: 150); y por tanto, se ha con-

vertido en pagador único. El sector que queda excluido de este esquema es el 4.9% de la población que tiene sus propios servicios: profesores, ejército, policía, universidades públicas y trabajadores petroleros. Además, el sistema excluye algunos tratamientos y enfermedades, y las instituciones de salud cobran tarifas a los usuarios (Bernal y Barbosa, 2015: 43-45). Un estudio relativamente reciente basado en un sondeo que compara a Brasil con Colombia muestra el peso del sistema público para asignar los servicios de salud en este último: 92.2% de los entrevistados usaban solamente el SGSSS público, y sólo 5.6% usaba los servicios privados, mientras que el resto de la gente usaba ambos. Más específicamente, para asuntos de salud primaria, 93.3% de los colombianos se atiende con servicios públicos y 5% con privados. En el caso de la atención especializada, la tendencia es similar: 93.5% se atiende en centros de salud públicos. Finalmente, en el caso de emergencias, el 95% usa el sector público (García Subirats *et al*., 2014: 482).

No obstante, el sistema colombiano presenta desigualdades entre la población cubierta por los servicios subsidiados y aquella que usa los servicios contributivos; esas desigualdades tienen que ver con las diferencias entre los paquetes de beneficios y su nivel de financiamiento (Garcia-Subirats *et al*., 2014). Además, las EPS del sistema subsidiado mandan a sus miembros con los proveedores de salud pública, mientras que las del subsistema contributivo los mandan con los proveedores privados, aunque la ley obligue a las EPS privadas a brindar servicios a al menos 60% de pacientes del sector público. También hay diferencias significativas entre lo que cubre cada EPS, aunque haya un mínimo definido por el plan de salud obligatorio (Bernal y Barbosa, 2015; Guerrero *et al*., 2011). En 2008, se enmendó la ley para estandarizar ambos subsistemas y prohibir que los proveedores privados se negaran a brindar servicios a pacientes que provinieran del sector público.

No obstante, aunque Colombia tenga un sistema casi unificado y su sistema de salud privado y el gasto directo de los bolsillos estén entre los más bajos (17%), cuando se trata de gasto per cápita se ubica en el tercio inferior. Esta situación tiene consecuencias, como veremos en la segunda parte de este artículo: una falta considerable de infraestructura en salud y uno de los peores desempeños históricos, comparable con el de Perú, Bolivia y Ecuador, que designamos como familiaristas.

Es bien sabido que el gobierno militar chileno llevó a cabo el experimento de privatización más radical del continente. Privatizó las pensiones (pasó del "pay as you go" o "pago por uso" a un sistema basado en la capitalización individual); igualmente, le dio cada vez mayor flexibilidad a la educación y la salud privadas. El gobierno militar remplazó un sistema de salud unificado, el Sistema Nacional de Salud, con un servicio público descentralizado que cubre a la población que no tiene seguro privado o a quienes los expulsaron del mismo por estar demasiado enfermos o por no poder cubrir los deducibles. El proyecto era que los seguros privados se volvieran mayoritarios, pero nunca sucedió, pues es demasiado caro para la mayoría de los chilenos. Las Instituciones de Salud Previsional (Isapres) son entidades privadas que cubren al 17.5% de la población (Becerril-Montekio *et al*., 2011b), sobre todo a las clases medias y altas (Draibe, 1997: 224). Ambos sistemas reciben recursos de FONASA, un fondo que recauda las contribuciones de los trabajadores formales de los sectores público y privado, así como de los contribuidores independientes; obviamente, los afiliados al sector privado también pagan directamente.

Los gobiernos de la transición posdemocrática, sobre todo los de Lagos y Bachelet, hicieron cambios para disminuir los aspectos más injustos del régimen, aunque no lo modificaron de fondo. Extendieron la cobertura de los servicios públicos e impusieron regulaciones a las Isapres (Mesa-Lago, 2009: 13). En 2008, el gobierno de Bachelet introdujo la membresía obligatoria para todos los trabajadores. También impuso el llamado Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas (AUGE), que define los servicios que deben incluirse tanto en los servicios públicos como en los privados; inició con 40 en 2008 y fue incrementando la cifra hasta llegar a 80 a fines de 2017. También impuso un límite a los deducibles: no deben exceder el 20% del total de los costos de hospitalización (Robles Farías, 2013: 28; Becerril Montekio *et al*., 2011b; Cechini, Filgueira y Robles, 2014). Es un hecho que los últimos tres gobiernos socialistas, por un lado, han introducido medidas para regular el sector de salud privado y, por el otro, que han fortalecido considerablemente la salud pública. No obstante, después de todo, consideramos que el régimen chileno sigue dominado por el mercado, aunque las Isapres no sean la mayoría, pero sí determinan su carácter. Los servicios públicos cubren a los individuos que no pueden integrarse a la seguridad

privada, a los que son demasiado viejos para que los aseguren o a quienes están demasiado enfermos y les niegan un seguro privado. Por lo tanto, el Estado es subsidiario del mercado; de hecho, el gasto privado representa la mitad del total, aunque ese sector cubra sólo al 17% de la población. Una gran parte de ese gasto proviene directo de los bolsillos, lo que significa que los chilenos no sólo pagan su seguridad privada, sino que gastan en deducibles e incurren en otros gastos que no cubren sus seguros. Esto hace que Chile sea el régimen de salud latinoamericano más parecido al estadounidense, un sistema altamente mercantilizado.

Finalmente, el resto de los regímenes latinoamericanos considerados en este artículo (los de México, Perú, Ecuador y Bolivia) simplemente han extendido las políticas previas focalizadas para ofrecer servicios de salud mínimos a la población sin cobertura. Y de hecho, han dejado a mucha gente sin protección, como se puede ver en la Gráfica 3. Los sistemas de dichos países dependen mucho del gasto privado: alrededor del 50% para México y Ecuador. Además, en esos dos países, una gran proporción del gasto sale de los bolsillos de la gente, alrededor del 40%. En Perú, el gasto privado es un tanto menor, de alrededor del 40%, y los gastos directos del bolsillo son del 30%. Bolivia es el país con la mayor proporción de población sin cobertura.

Hemos llamado familiaristas a los sistemas peruano, boliviano y ecuatoriano porque, dado que gran parte de la población no tiene cobertura, los individuos y las familias tienen que solventar una gran cantidad de gastos privados que no consisten en pagos a seguros privados, sino en gastos directamente de los bolsillos. La cobertura en salud privada es, incluso en un sistema híbrido como el mexicano, bastante limitada, de alrededor del 7% de la población, mientras que en países donde este tipo de seguros son considerables, es de alrededor del 17% (Chile) o 25% (Brasil). El carácter familiarista se define por el hecho de que la principal fuente de gasto en salud sale de los bolsillos familiares y se paga directamente a los doctores y clínicas privadas, o se usa para comprar medicinas, pues muchas veces éstas no son suministradas ni por el sistema de seguridad social ni por las instituciones públicas.

El sistema mexicano es un híbrido entre un subsistema de seguridad social (IMSS e ISSSTE), un sector de salud pública (Secretaría de Salud/IN-

SABI) y un sector privado que sirve tanto al segmento más rico de la población como a las clases medias y pobres que tienen que recurrir a él debido a las deficiencias en los otros dos. Los dos principales subsistemas contributivos, el IMSS (trabajadores privados) y el ISSSTE (servidores públicos), están sobrecargados y subfinanciados. El sistema público, bajo la dirección de la Secretaría de Salud, que ofrece servicios al sector informal (alrededor del 50% de la población), tiene las mismas deficiencias, agravadas por la proporción de la población a la que cubren. Esta situación ha significado que el subsistema de la Secretaría de Salud tenga que lidiar sólo con accidentes y enfermedades serias. A inicios de la década de 2000, este tercer pilar se integró al Seguro Popular, un programa contributivo que incluía a la población no incorporada por los dos servicios de seguridad social. El estado financiaba las contribuciones de los tres deciles más pobres de la población, mientras que el resto de la población tenía que pagar contribuciones relativamente pequeñas; ésa fue la razón por la que no logró incluir a toda la población. Se creía que esta forma de integración le daría a la población cubierta un derecho a la salud concreto y aplicable, en contraste con la situación previa en que tenían, en principio, acceso al sistema, pero sin incorporación reconocida. Aunque el programa pretendía una cobertura universal, no logró atraer a la mayoría de los trabajadores informales; de hecho, según la OCDE, el Seguro Popular permitía que el sistema de salud cubriera a alrededor del 80% de la población. Además, aunque el porcentaje del gasto directo de los bolsillos se redujera ligeramente, el hecho de que el gasto y la infraestructura pública no aumentaran en la misma proporción que la cantidad de afiliados explica por qué los gastos directos de los bolsillos siguen siendo los más altos del grupo de países que consideramos en este estudio (Gráfica 6). Finalmente, el gobierno actual de López Obrador remplazó el Seguro Popular con un sistema universal, el Instituto Nacional de Bienestar (INSABI), apenas tres meses antes de que iniciara la crisis sanitaria; por supuesto, apenas está en ciernes en términos de organización y está fundamentalmente subfinanciado. También abandonó el principio contributivo que les daba derechos formales a los afiliados. Esto se suma a los problemas estructurales de lidiar con la pandemia.

En Perú, el 36% de la población no está afiliada a ningún plan de salud. La razón por la que un alto porcentaje de peruanos no tiene cobertura es

que el principal sistema, el Sistema Integral de Salud, es, como el extinto Seguro Popular mexicano, contributivo y voluntario. Por otro lado, si bien en principio todos los peruanos tienen acceso a los servicios de salud pública que ofrece el Ministerio de Salud (MINSA), deben pagar una cuota de recuperación que "...es variable y está sujeta a la discreción de las organizaciones..." (Alcalde-Rabanal *et al*., 2011: 274). Finalmente, no tiene suficiente financiamiento. Bajo estas condiciones, los peruanos prefieren ir a una clínica o a un doctor privado en lugar de esperar su turno en las clínicas públicas, perder un día de trabajo y, al final, tener que pagar los medicamentos. Esto da cuenta de los altos gastos directos de los bolsillos. En la mayoría de los países del continente hay farmacias donde un doctor receta medicinas o tratamientos después de una consulta barata o incluso gratuita con la condición de que las medicinas se compren en el mismo establecimiento.

Aunque los países rentistas distributivos (Bolivia y Ecuador) buscaran universalizar los servicios médicos a través de una expansión del sector público durante el auge de las materias primas, no lo lograron debido al enorme costo que involucraba; sus sistemas actuales siguen estando en niveles similares a los de México y Perú en términos de cobertura. En Bolivia y Ecuador también hay un sistema de seguridad social que concentra a los trabajadores formales con el mejor salario y las mejores condiciones laborales, y un pequeño sector privado que protege a las clases medias y altas.

El caso de Bolivia es interesante porque su Constitución dice que todos los bolivianos están incluidos en los servicios del Ministerio de Salud y Deportes, además de que, desde 2003, tiene una política social redistributiva que expandió significativamente ese sistema público. De hecho, el gasto público como proporción del PIB ha ido aumentando significativamente desde mediados de la década de 1990 y excede al de Perú y México en gasto per cápita. El subsistema de seguridad social consiste en ocho fondos de salud y dos fondos mixtos que cubren a los trabajadores formales y a sus familias (Ledo y Soria 2011: 112). El actual seguro público surgió de la expansión del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) que se implementó en 2003 y que pretendía incluir a todos los niños menores de cinco años y a todas las mujeres en edad fértil, y cubre a alrededor del 41% de la población (Ledo y Soria 2011: 112). También hay un sistema de seguridad social vo-

luntario al que se pueden unir los autoempleados, pero, como en el caso de México, Perú y Ecuador, deja a muchos fuera. Como resultado, según datos disponibles para 2013, 60% de los bolivianos no tenían seguro médico.

Finalmente, Ecuador no es tan distinto de Bolivia. Desde la reforma a la Constitución de 1998, la salud se definió como un derecho, en 2006, el gobierno creó el sistema universal de salud y aumentó los impuestos a las compañías petroleras extranjeras de 50% a 90% (Conaghan, 2011), para poder aumentar significativamente los programas sociales desde 2007 hasta 2018. Ecuador gasta más en salud en términos relativos al PIB que México, Perú, e incluso Costa Rica y Colombia. No obstante, la meta de la cobertura universal no se ha logrado, pues protege a un poco menos de la mitad de los ecuatorianos. De hecho, lo que más ha aumentado en ese país es el gasto privado, y sobre todo, el gasto directo de los bolsillos.

6.3. Sistemas de salud y gobiernos de cara a la pandemia.

La crisis sanitaria que atacó al mundo en diciembre de 2019, y que llegó a Latinoamérica en marzo de 2020, ha sido una terrible tragedia sanitaria que ha cobrado millones de vidas. También es una oportunidad para medir el desempeño de varios regímenes de salud del continente. Aunque la cantidad de contagios sería un excelente indicador de la capacidad de un país para controlar la epidemia, el hecho de que ese indicador dependa de la cantidad de pruebas que se hacen en cada país, y de que hay grandes diferencias en ese respecto, lo hace poco confiable. La cantidad de muertes que registra cada país tampoco es confiable, pues los países difieren en la forma y eficacia (voluntaria o no) del conteo de muertes. El indicador más confiable es, entonces, el exceso de muertes del último año en comparación con el año anterior.

Para poder evaluar las cusas de las divergencias entre países, nos referiremos tanto a las características cualitativas de los sistemas de salud que analizamos en la primera parte de este artículo como a los indicadores cuantitativos, y luego, brevemente, a las respuestas políticas del gobierno.

En la Tabla 2, así come en la siguiente gráfica, evaluamos la situación de los distintos países según la infraestructura en salud y según el desempeño

de cada sistema de salud antes de la pandemia. En términos de infraestructura, los países pioneros —Uruguay, Argentina, Chile, Brasil y Costa Rica— fueron los mejor dotados, aunque con muchas disimilitudes; sin embargo, como hemos visto, esos cinco países tienen tres tipos distintos de régimen. Por un lado, en términos de desempeño, dos países de alto desempeño (Brasil y Argentina) están por debajo del promedio.

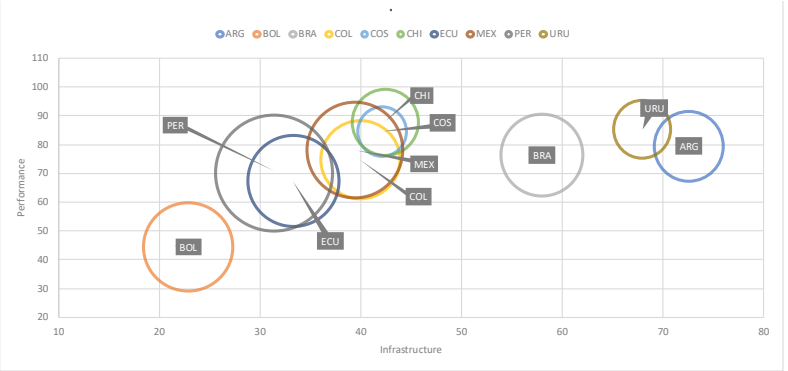
Tabla 2. Infraestructura, desempeño y exceso de muertes.

	Ínfrastructure index	Íperformance index	Excess deaths by 100,000 inhabitants
ARG	72.59	79.4	254
BOL	22.87	44.49	416
BRA	58	76.34	355
CHI	42.42	87.65	231
COL	39.93	74.73	326
COS	42.13	84.54	129
ECU	33.33	67.21	435
MEX	39.39	78.19	479
PER	31.38	70.08	707
URU	67.98	85.25	174

Correlations			
	Infrastructure	performance	fatalities
Infraestructure	1	0.62	-0.5
performance	0.62	1	-0.5
deaths	-0.504	-0.5	1

Fuente: ver Anexo al final del artículo.

Gráfica 7. Exceso de muertes (tamaño de los círculos) según la infraestructura y el desempeño.



En términos generales, la pandemia ha sido un desastre humanitario de enormes proporciones salvo en Uruguay y Costa Rica. Dividimos a los países de este estudio en tres grupos: Perú, Ecuador, Bolivia y México han tenido más de 400 muertes por cada 100 000 habitantes (datos más recientes de octubre de 2021); un grupo intermedio formado por Brasil, Argentina, Colombia y Chile, con una cantidad de muertes entre 200 y 355; y otros dos países con las menores tasas, Uruguay y Costa Rica, con menos de 200 muertes por cada 100 000 habitantes.

La correlación entre infraestructura, desempeño y cantidad de muertes es muy significativa. Podemos ver que los dos países que sobresalen en términos de infraestructura y desempeño son también los que menos muertes han tenido durante la pandemia. En la situación contraria, los países con menor infraestructura y peor desempeño son los que más muertes han tenido: Bolivia, Ecuador Perú y México.

Ya mencionamos cómo esos dos países que sobresalen del resto (Costa Rica y Uruguay) tienen los sistemas de salud más sólidos, incluso aunque sean muy distintos en carácter y estructura: uno es un sistema dirigido por el Estado y el otro es sociocorporativista. Además, también es interesante que Costa Rica, con menos infraestructura, logre un desempeño similar al de Uruguay, cosa que podría derivarse de una menor segmentación en comparación con este último. Es verdad que son países pequeños, pero Bolivia y Ecuador también son relativamente pequeños y tienen muy mal desempeño.

El tan mal desempeño de los tres países a los que llamamos familiaristas (Perú, Bolivia y Ecuador, además de México, donde, aunque no se pueda considerar estrictamente de este tipo porque hay un gran subsector de seguridad social y salud pública, los gastos de las familias en salud son los más altos de nuestra muestra: 40% del gasto total en salud sale directo de los bolsillos de la gente), corresponde, en primer lugar, a que una parte considerable de la población no tiene cobertura y que el gasto total en salud es bajo (tanto el gasto directo de los bolsillos como el gasto total en salud están directamente relacionados con el exceso de muertes durante la pandemia, como se puede ver en las gráficas 9 y 11).

El hecho de que las familias dependan de sus propios medios implica que se encuentran indefensos ante los problemas de salud, sobre todo ante

una pandemia como la que estamos atravesando. El hecho de que la salud dependa en tal medida de los gastos de bolsillo significa que la gente duda antes de ir al doctor o al hospital, y que sólo acude cuando ya empeoraron las condiciones. En el caso del Coronavirus, esto ha provocado que muchos de los enfermos vayan a las clínicas cuando ya es demasiado tarde, cuando ya están gravemente enfermos, o simplemente mueren en casa. Hemos visto que, para el Covid, iniciar el tratamiento antes de que se presente el choque autoinmune y que al individuo le falte oxígeno es fundamental para que el caso se cure o se agrave, y posiblemente que cause la muerte, ya sea en el hospital o en casa. En casi todos los países del continente hemos visto la compra de emergencia de tanques de oxígeno, lo que da cuenta de que muchos pacientes trataron, en primer lugar, de curarse en casa, y que sólo buscaron un hospital cuando se agravaron. En algunos países, sobre todo en México, casi la mitad de las muertes relacionadas con Covid sucedieron en casa. De hecho, entre 40% y 50% de los pacientes mexicanos de Covid que se internaron en cualquiera de los subsistemas públicos murieron, mientras que el porcentaje para el sector privado es del 20% (Sánchez-Talanquer *et al*., 2020: 28). Esto no sólo demuestra que los cuidados que se dan en los hospitales públicos son deficientes, sino también, al menos parcialmente, que muchos pacientes llegaron cuando ya estaban muy enfermos.

Mientras que los casos extremos se pueden explicar con claridad, la situación de Argentina, Chile, Brasil y Colombia requiere mayor análisis. La respuesta de por qué a esos sistemas no les fue tan bien como se podría haber esperado al ver los índices de infraestructura y desempeño en el pasado, similares a los de los países a los que les fue mejor, tiene que ver con tendencias recientes en términos de inversión pública en salud, pero sobre todo con la estructura del sistema (básicamente, su dependencia en los gastos directos de los bolsillos y las fuentes de desigualdad).

Argentina, un país que tenía uno de los servicios de salud con la mejor infraestructura y desempeño del continente (antes de la pandemia), no ha estado a la altura de la situación. Mientras que Uruguay y Argentina son muy similares en términos de infraestructura y desempeño, así como en gasto en salud como porcentaje del PIB y en cantidad de doctores, Argentina no se ha desempeñado tan bien durante la pandemia. Ya menciona-

mos cómo, sobre todo durante el gobierno de Macri (dic. 2015-dic. 2019), los sistemas de salud social y público se deterioraron debido a la reducción de la inversión pública. Esto puede verse en las gráficas 2 y 4, pero sobre todo en las cifras que indican un aumento en el gasto de salud privada, que pasaron de un punto bajo histórico en 2015 (35%), a alrededor de 40% en 2018, aunque los gastos directos de los bolsillos permanecieron estables. No obstante, si comparamos el gasto directo de los bolsillos de Argentina con los de los demás países, Argentina está en el medio, junto con Brasil, Bolivia y Perú. En la Tabla 3 podemos ver una fuerte correlación entre el nivel del gasto total en salud (-0.71), el gasto público como porcentaje del PIB (-0.77) y el gasto directo de los bolsillos (0.44) con las muertes durante la pandemia: negativa en los primeros dos casos, y positiva en el tercero. Así que, el hecho de que el gasto en salud pública se haya reducido y que el gasto directo de los bolsillos en dicho país sea mayor que en los demás países similares en términos de infraestructura y desempeño puede explicar parte de la situación.

Otra parte de la explicación es la estructura del sistema de salud argentino. Pero estructura puede significar muchas cosas. En primer lugar, su significado más básico y obvio es la diferencia entre tener o no tener cobertura en salud, cosa que determina con cuánta frecuencia la gente consulta a un doctor (Ballesteros, 2014). La mayoría de los textos que consultamos considera que el principal factor para explicar la desigualdad en Latinoamérica es el nivel de ingresos, pues la mayoría de los sistemas son pro-ricos y pro-educados (y esas dos categorías, de hecho, coinciden la mayor parte del tiempo).[265] No obstante, este hecho no nos permite distinguir entre los países de América Latina, pues todos presentan la misma situación.

265. Y de hecho, también podemos incluir en el sesgo pro-rico y pro-educado del sistema de salud, un sesgo hacia una condición de salud básica. Muchos estudios han demostrado que a las poblaciones más pobres y menos educadas les ha ido peor en la pandemia (por ejemplo: FIEL, 2007) y que los efectos de las malas condiciones de salud son un riesgo en caso de Covid..

Tabla 3. Correlaciones con exceso de mortalidad.

Variable	Correlación con exceso de muertes por cada 100,000 habitantes
Número de camas por cada mil habitantes	-0.31
Promedio de camas de cuidados intensivos por cada 100,000 habitantes	-0.42
Número de doctores por cada 1,000 habitantes	-0.71
Número of enfermeros por cada 1,000 habitantes	-0.14
Ventiladores por cada 100,000 habitantes	-0.29
Gasto total en salud per cápita, PPA	-0.69
Gasto total en salud como % del PIB	-0.71
Gasto privado en salud como % del gasto total en salud	0.28
Gasto público en salud como % del gasto total en salud	-0.27
Gasto público en salud como % del PIB	-0.77
Gasto directo de los bolsillos, 2017	0.44
Crecimiento PIB, 2020	-0.80
Porcentaje del PIB para tratar de mitigar el efecto económico de la pandemia	0.47

Fuente: ver Anexo al final del artículo.

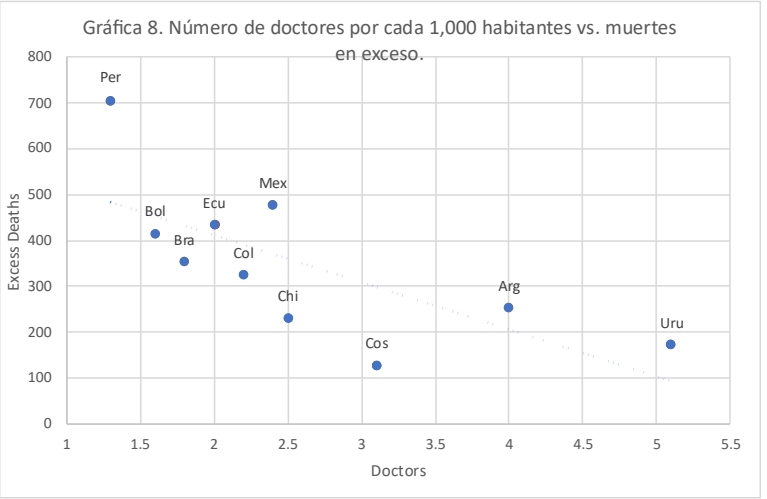
Como es bien sabido, el sistema de salud argentino está muy segmentado: por un lado, se basa en las Obras Sociales, y por el otro, en un subsiste-

ma público. Esta segmentación es fuente de desigualdades tanto de financiamiento como de calidad de los servicios, primero dentro las diferentes Obras Sociales, administradas por los sindicatos, y entre ellas y el sistema de salud público y privado. Algunas de las Obras Sociales funcionan mejor que otras, y éstas son en general superiores a los servicios públicos. Además, hay diferencias regionales importantes: entre la capital y los suburbios de Buenos Aires (el conurbado), así como entre la capital y las provincias (Palacios *et al*., 2020). Los recursos financieros y de infraestructura están sumamente concentrados en Buenos Aires, Córdoba y Rosario. Por ejemplo, en la capital hay 10.2 doctores y 7.3 camas por cada 1,000 habitantes, mientras que en la provincia de Misiones hay 1.2 y 1.1 respectivamente. Esto explica por qué la capital tuvo un mucho mejor desempeño (alrededor de 30% menos muertes) que el conurbado; por su parte, el número de camas no está tan correlacionado con la prevención de muertes (-0.31 para camas regulares; -0.42 para camas de cuidados intensivos), pero la cantidad de doctores sí (-0.71). Otro estudio que también señala una desigualdad geográfica en el tratamiento de cáncer cervical, considerada "… una enfermedad simbólica de desigualdad sanitaria; principalmente un cáncer de las mujeres pobres y socialmente vulnerables, incluso aunque haya medios simples y relativamente baratos para prevenirlo" (Arrossi *et al*., 2008: 50). Dicho estudio descubrió que, además del sesgo de ricos/educados/activos laboralmente, también hay un sesgo geográfico, pues la tasa de mortalidad de la provincia de Jujuy es casi cuatro veces mayor que la de la provincia de Buenos Aires (*ibid*.). Es tres veces menos probable que las mujeres de las regiones del noroeste y del noreste (las zonas menos desarrolladas del país) "…puedan acceder a la prueba del Papanicolau […] y presentan la mayor mortalidad por cáncer cervical del país" (*ibid*.: 56).

Brasil, con un sistema de salud bastante bien equipado en términos comparativos (Tabla 2), también presentó un mal desempeño ante la crisis sanitaria. Por un lado, tiene una escasez de doctores similar a la de los sistemas familiaristas, incluso aunque otros factores de infraestructura sean altos (Gráfica 8). Dada la fuerte correlación entre número de doctores y de muertes, esto puede ser parte de la explicación. Una explicación complementaria es el bajo nivel de gasto público y, por tanto, una gran proporción de gasto privado, sobre todo de los bolsillos de la gente; de entre los países

con los mayores niveles de infraestructura y desempeño, Brasil es el que presenta mayor gasto directo de los bolsillos: alrededor del 27% (Gráfica 6). Aunque los estudios que consultamos coinciden con que, al igual que en Argentina, hay diferencias significativas en el acceso a la salud entre zonas rurales y urbanas, y entre las regiones más pobres del país (norte y noreste), y que esas características se refuerzan mutuamente (Figueireido, 2018), otros estudios hacen énfasis en que una de las principales fuentes de desigualdad está entre los que tienen seguro privado (25% de la población) y los que dependen únicamente del SUS (Capelas Barbosa y Cookson, 2019; García-Subirats *et al*., 2014). Así que, mientras que en Argentina el pobre manejo de la crisis (en comparación con Uruguay y Costa Rica) se debe probablemente a la segmentación del sistema de salud, y sobre todo a las desigualdades regionales rural/urbano (que coinciden con los niveles de ingresos), en Brasil, además de esas diferencias, la seguridad privada ha mermado al SUS (Barbosa y Cookson, *op. cit*.).

Gráfica 8. Número de doctores por cada 1,000 habitantes vs exceso de muertes.



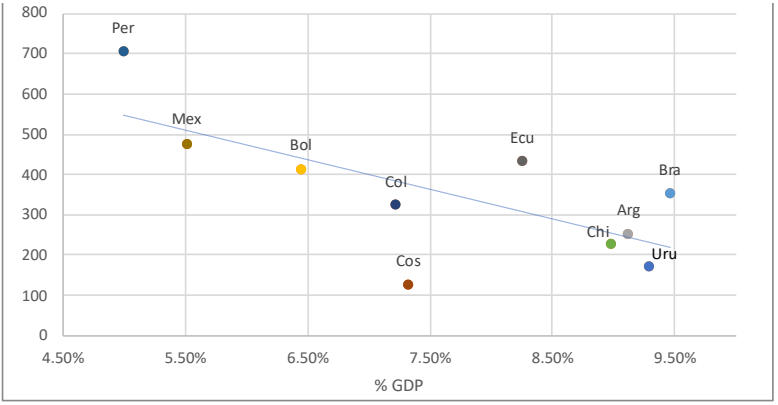
Fuente: ver Anexo.

Pero es muy probable que otro factor crucial para explicar el desastroso manejo de la crisis sanitaria sea la total irresponsabilidad del gobierno federal encabezado por el presidente Bolsonaro, quien nunca se tomó en serio la crisis, estaba en contra del uso de cubrebocas y vacunas, y obstaculizó la coordinación a nivel nacional (de forma comparable con lo que ocurrió con el Estados Unidos de Trump); no obstante, los gobiernos de algunos estados, como Sao Paulo y Río, lograron sobrellevar mejor la crisis. Aunque una estructura federal que opere de manera efectiva (Canadá y Alemania), funciona incluso mejor que muchos países centralizados (Inglaterra y Francia), las estructuras federales sin cooperación entre la federación y los estados han mostrado un muy pobre desempeño (Estados Unidos y Brasil).

Chile es otro caso que merece discutirse extensamente. Es un sistema que los gobiernos socialdemócratas han reformado durante los últimos 20 años y que ha logrado la cobertura universal. Tiene una infraestructura en salud promedio en el continente, pero un desempeño destacable en nuestro índice. También tiene uno de los mayores niveles de gasto total en relación con el PIB (Gráfica 2) y el mayor gasto per cápita (junto con Uruguay) (Gráfica 4). Las razones por las que dicho país no logró estar a la altura de nuestros países pioneros durante la pandemia parecen similares a las que definimos para Brasil: aunque Chile es un país centralizado, no tiene las desigualdades regionales de Brasil, pero sí es comparable en los altos niveles de gasto privado y, sobre todo, de gasto directo de los bolsillos (gráficas 10 y 11); de hecho, está entre los más altos del continente. Son variables que tienen una correlación muy fuerte con las muertes durante la pandemia y que caracterizan a los sistemas familiaristas que han tenido el peor desempeño. Al igual que todos los demás regímenes de salud en Latinoamérica (con sus diferencias), el chileno favorece a los ricos, y los mejores predictores de uso de servicios de salud son la educación y el empleo. Sin embargo, un rasgo especial del sistema chileno es que también discrimina por tipo de desembolso, es decir, por la diferencia entre quienes tienen seguro privado (y por tanto, también gastan más de sus bolsillos en un sistema de salud privatizado como ése, donde las tarifas de los seguros y los deducibles son muy altos) y quienes dependen únicamente de los servicios de salud pública (Nuñez y Chi, 2013; Vasquez *et al*., 2013). De hecho, como señalan Vasquez *et al*., "...mientras que el 79% de la población total

estaba en FONASA, la seguridad pública cubría a una proporción mayor (87.5%) de la población de 65 años o más. Por otro lado, los beneficiarios de las Isapres, que representaban el 13% de la población total, eran desproporcionadamente ricos: 45% pertenecía al quintil más alto de ingresos". Los datos muestran que FONASA, y por tanto, el gobierno, subsidia al sector privado. Ambos sectores obtienen recursos del gobierno (que vienen de las contribuciones del 7% del ingreso bruto individual), y cualquier individuo puede tratarse en el sector público aunque esté inscrito en alguna Isapres; de hecho, muchos usan el sector público para emergencias, hospitalizaciones y tratamientos de cuidados intensivos. Y esto sucede ya sea cuando los individuos afiliados al sector privado padecen de algo muy grave como para pagar los altos deducibles o cuando ya no pueden pagar las tarifas anuales de los seguros que aumentan cada año, o cuando se retiran. De esta forma, las Isapres se concentran en los individuos jóvenes y sanos durante sus años productivos, mientras que el sector público se concentra en los ancianos y los enfermos.

Gráfica 9. Gasto total en salud (% PIB) vs exceso de muertes.



Fuente: ver Anexo.

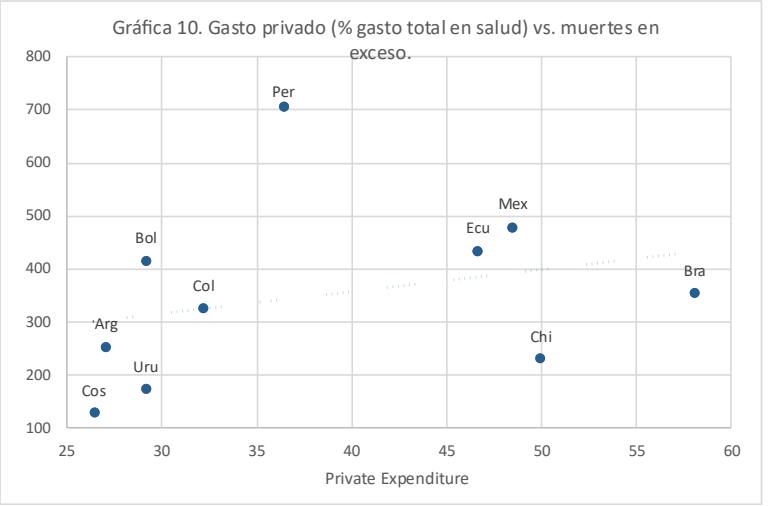
Finalmente, Colombia también es un caso atípico, pero en una dirección distinta a los tres países que acabamos de definir: no le fue tan mal como se habría esperado si consideramos que tiene uno de los menores niveles

de infraestructura y desempeño del continente, así como un gasto total en salud relativamente bajo (similar al de Ecuador, Bolivia y Perú), pero no ha tenido la cantidad de muertes que esos países, ni que México (Tabla 2 y Gráfica 9). Esto se puede explicar porque su sistema de salud ha logrado cubrir a prácticamente toda su población, cosa que se ha traducido en un muy bajo nivel de gasto privado y, sobre todo, de gasto directo de los bolsillos (gráficas 5, 6, 10 y 11); ambas son variables cruciales para definir el exceso de muertes. De los casos de Chile y Brasil aprendimos que la desigualdad conlleva a depender de servicios de salud privados y de los gastos directos de los bolsillos. Esto también aplica para todos los países que no tienen cobertura universal, a los que hemos llamado familiaristas, así como para México; en todos esos casos, la gente duda mucho tiempo antes de ir al doctor o al hospital, pues les costará mucho e incluso podrían incurrir en gastos catastróficos que los podrían dejar en la ruina.

Como ya vimos, el sistema de salud colombiano se puede considerar un sistema de pagador único, pues el Estado obliga a toda la población a inscribirse en un plan ya sea público o privado, concentra las contribuciones de todos los trabajadores y subsidia a los individuos que no tienen suficientes recursos para pagar su plan. Sin embargo, está segmentado en un sistema contributivo de seguridad social y uno público subsidiado que asigna los diferentes beneficios y atiende a los pacientes en centros públicos o privados. No obstante, en comparación con un sistema similar, el de Brasil, que tiene un sistema privado paralelo al SUS, este último presenta un muy alto uso de servicios de emergencia y "… cierta debilidad para tratar enfermedades crónicas en atención primaria [...] en comparación con Colombia" (Garcia Subirats *et. al*., 2014). Esto se debe muy probablemente a los largos periodos de espera en el caso de Brasil, que aumenta la desigualdad entre los sectores público y privado. Otro estudio muestra que la reforma de 1993 en Colombia aumentó el uso de servicios preventivos y curativos ambulatorios, incrementó 22% la oferta de medicinas y, más importante, redujo 53% los gastos directos de los bolsillos para cuidados ambulatorios y 50% para hospitalizaciones (Ruiz Gómez *et al*., 2013). De esta forma, podemos atrevernos a concluir que el sistema de salud colombiano, segmentado y con un sesgo de ingreso como el resto de los sistemas latinoamericanos, ha tenido un mejor desempeño durante la pandemia que países similares en

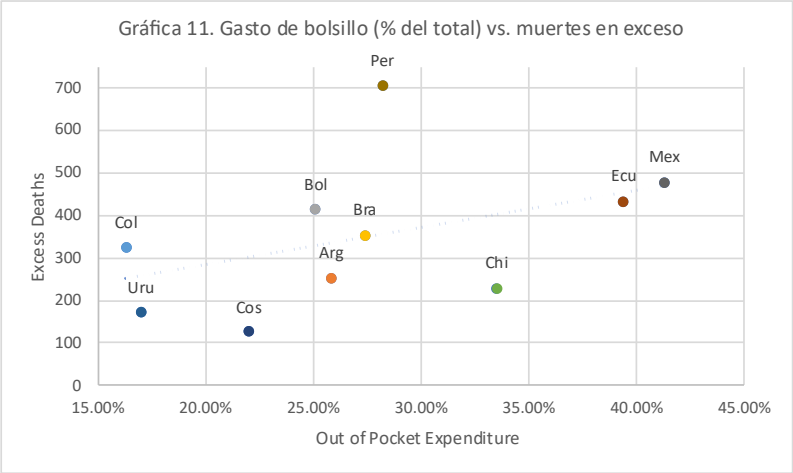
términos de infraestructura y desempeño, debido a los reducidos gastos en salud pública y, sobre todo (con una mayor correlación), a los bajos gastos directos de los bolsillos de la gente.

Gráfica 10. Gasto privado actual (% gasto total en salud) vs. exceso de muertes.



Fuente: ver Anexo.

Gráfica 11. Gastos de bolsillo vs. exceso de muertes



6.4 Conclusiones

Los indicadores más significativos para explicar la cantidad de muertes son los esperados: mientras que el número de doctores per cápita y el porcentaje de gasto total en salud en relación con el PIB tienen una correlación negativa, el nivel de gasto privado y el directo de los bolsillos tiene una correlación positiva. Los países con la menor cantidad de doctores y el gasto público más bajo (Perú, Bolivia, Ecuador y México) tienen un alto número de muertes per cápita; al contrario, los países con más doctores y gasto en salud (Costa Rica y Uruguay), tienen menos muertes.

No obstante, también encontramos especificidades en términos del tipo de régimen de salud: los que mostraron ser capaces de luchar contra la epidemia fueron los dos países con cobertura más universal, sin importar si son sociocorporativistas o guiados por el Estado (Costa Rica y Uruguay). Aunque tienen distintos tipos de régimen, ambos países han lidiado relativamente bien con la crisis sanitaria. Mientras que Uruguay está segmentado y está administrado por mutualistas y sindicatos, Costa Rica tiene un sistema estatal unificado. Cabe resaltar que Costa Rica tenía un desempeño muy bueno antes y durante la pandemia, con menos infraestructura; esto

refuerza la idea de que un sistema centralizado puede gastar menos y ser eficiente.

El desempeño histórico de los servicios de salud basados en el porcentaje de niños vacunados, muerte materna, índice de preparación para el cáncer, etc. no siempre va de la mano de una gran infraestructura, aunque las correlaciones entre ambas variables son bastante altas (0.59). De hecho, en algunos países hay disparidades significativas, como en Chile, México y Costa Rica. Chile tiene un sistema de salud predominantemente dominado por el mercado e históricamente eficiente (índice=88), pero un bajo índice en infraestructura. Frente a la crisis, quedó en el grupo medio en términos de cantidad de muertes como proporción de la población, lo que probablemente sea consecuencia de la falta de infraestructura (mientras que el sector privado está bien equipado, el público lo está mucho menos) y del elevado gasto directo de los bolsillos. México presenta uno de los peores desempeños frente a la epidemia, a pesar de un desempeño histórico bastante alto. Lo que jugó un papel clave en este caso, como en el chileno, fue la falta de infraestructura y un muy alto gasto directo de los bolsillos (el mayor de todos los países considerados). El hecho de que la salud dependa tanto del gasto directo de los bolsillos significa que la gente duda antes de acudir al doctor o al hospital hasta que ya está demasiado enferma.

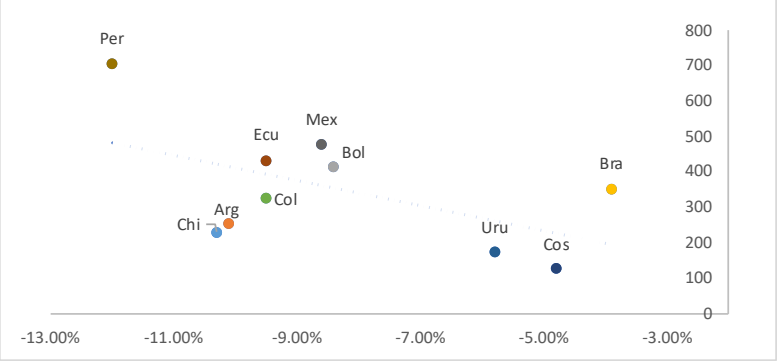
Argentina, con la mayor infraestructura, un buen desempeño histórico y bajos gastos de bolsillo, tuvo peor desempeño que Uruguay y Costa Rica. Esto se puede explicar por el lado de la reducción de la inversión en salud desde la crisis de materias primas, pero principalmente por las desigualdades de un sistema sumamente segmentado y que concentra recursos e infraestructura en la capital y otras grandes ciudades. Brasil también tiene un alto nivel de infraestructura y de desempeño en el pasado, pero la epidemia mermó todo eso. También podemos considerar que es consecuencia de la reducción del gasto en salud desde 2015, pero, sobre todo, de la desigualdad que existe entre la salud pública y la privada.

Colombia es otra excepción, pues su sistema de salud tiene una de las infraestructuras más pobres y de los desempeños más bajos del continente según nuestros índices; sólo Ecuador, Bolivia y Perú tienen peor infraestructura y desempeño. No obstante, ante la epidemia le ha ido mejor que a esos tres países, e incluso que a México y Brasil. Esto se puede explicar

porque el sistema de salud cubre casi a toda la población, lo que implica un muy bajo nivel de gasto privado y, naturalmente, de gasto directo de los bolsillos; y ya discutimos cómo esto último ha tenido efectos muy perjudiciales durante la pandemia.

Finalmente, en los casos de México y Brasil también hay una situación difícil de cuantificar: la postura irresponsable de sus líderes de cara a la epidemia. El presidente mexicano no se tomó en serio la crisis sanitaria al inicio, e incluso cuando la situación empeoró y el gobierno empezó a aconsejar el distanciamiento social (sin imponer restricciones estrictas ni apoyar a los sectores formal e informal para que lo hicieran) no aconsejó el uso masivo de cubrebocas; de hecho, el propio presidente ha aparecido en público muy pocas veces con cubrebocas. El caso del presidente brasileño es mucho peor, pues no sólo evitó promover el uso de cubrebocas y el distanciamiento social, sino que saboteó esas medidas cuando los gobiernos estatales las tomaron, obstaculizó la compra de vacunas y boicoteó la vacunación (como el presidente Trump en su momento). De hecho, como la mayoría de los demás líderes latinoamericanos, no llamaron a un confinamiento masivo debido a que el sector informal en el continente es tan grande que esa medida habría sido imposible de implementar, pero claramente (al inicio y en momentos específicos en el caso de México, y siempre en el caso de Brasil) dieron prioridad a la economía sobre la vida misma; apuesta que falló, como podemos ver en la Gráfica 12, donde las economías de los países con mayores muertes también cayeron en picada. En el caso de Bolivia, Perú y Ecuador, en lugar de un gobierno populista, la variable política que explica su desempeño es la inestabilidad. Argentina, Chile y Colombia impusieron medidas de confinamiento más estrictas que otros países del continente, lo que llevó a una fuerte caída de la economía, pero probablemente salvó vidas.

Gráfica 12. Variaciones del PIB vs. exceso de muertes.



Fuente: ver Anexo y ECLAC, 2021 para PIB.

Bibliografía

A

Alcade-Rabanal, J. E., O. Lazo-González y G. Nigenda (2011), "Sistema de salud de Perú", *Revista Salud Pública de México*, vol. 53, no. 2, pp. 243-254.

Aran, Daniel y Hernán Laca (2011), "Sistema de salud de Uruguay", *Revista Salud Pública de México*, vol. 53, no. 2, pp. 265-274.

Arce Ramírez, Claudio Arturo (2020), "Financiamiento y cobertura del Seguro de Salud en Costa Rica: desafíos de un modelo exitoso", *Gestión en salud y seguridad social*, vol.1, no.1, pp.12-20.

Arrossi, Silvina, *et al.* (2008), "Social inequality in Pap smear coverage: identifying under-users of cervical cancer screening in Argentina", *Reproductive Health Matters*, vol. 16. no. 32, pp. 50-58.

B

Ballesteros, Matías (2014), "Un análisis sobre las desigualdades en el acceso a los servicios de salud en la población adulta urbana de Argentina a partir de datos secundarios", *Documento de Jóvenes Investigadores,* Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, no. 41, 109 pp.

Barba Solano, Carlos y Enrique Valencia Lomelí (2015), *Diversos universalismos en las trayectorias de las políticas de salud en México y Brasil*, manuscrito, Universidad de Guadalajara, presentado en el XXXIII Congreso Internacional de LASA.

Barbosa, Estela Capelas y Richard Cookson (2019), "Multiple inequity in health care: An example from Brazil", *Social Science & Medicine*, vol. 228, pp. 1-8.

Belló, Mariana y Victor M. Beccerril-Montekio (2011), "Sistema de Salud de Argentina", *Revista Salud Pública de México*, vol 53, no. 2, pp. 96-108.

Bizberg, Ilan (2019), *Diversity of Capitalisms in Latin America*, Cham, Palgrave-Macmillan, 362 pp.

Becerril-Montekio, Victor M. *et al.* (2011a), "Sistema de salud de Brasil", *Salud Pública de México*, vol. 53, no. 2, pp. 120-131.

Becerril-Montekio, Victor M. *et al.* (2011b), "Sistema de salud de Chile", *Revista Salud Pública de México*, vol. 53, no. 2, pp. 132-143.

Bernal, Óscar y Samuel Barbosa (2015), "La nueva reforma a la salud en Colombia: el derecho, el aseguramiento y el sistema de salud", *Revista Salud Pública de México*, vol. 57, no. 5, pp. 433-440.

Boyer, Robert (2014), "Is More Equality Possible in Latin America? A Challenge in a World of Contrasted but Interdependent Inequality Regimes", *Working Paper Series*, Berlin, desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.net, no. 67, 94 pp.

C

Cecchini Simone, Fernando Filgueira y Claudia Robles (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*, Santiago de Chile, CEPAL, 50 pp.

Cercone, James y José Pacheco Jiménez (2008), "Costa Rica: 'Good Practice' in Expanding Health Care Coverage – Lessons from Reforms in Low- and Middle-Income Countries", en Pablo Gottret, George J. Schieber y Hugh Waters (eds.), *Good Practices in Health Financing: Lessons from Reforms in Low- and Middle Income Countries*, Washington D. C., Banco Mundial.

Conaghan, Catherine (2011), "Ecuador. Rafael Correa and the citizen's revolution, in Steven Levitsky and Kenneth Roberts", *The resurgence of the Latin American left*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 260-282.

D

Draibe, S. M. (1997), "A política social na américa latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas?", en Eli Diniz y Sergio de Azevedo (Eds.), *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*, Brasilia, Editora Universidade de Brasília.

E

ECLAC (2021), *2020 Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean*, Santiago, Naciones Unidas.

F

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (2007), *La Desigualdad en la Salud,* Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas latinoamericanas, 94 pp.

Figueireido Santos, J. A. (2018), "Classe Social, território e desigualdade de saúde no Brasil", *Saúde Soc*., vol. 27, no.2, pp. 556-572.

G

Garcia-Subirats, I. *et al*. (2014), "Determinantes del uso de distintos niveles asistenciales en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Sistema Único de Salud en Colombia y Brasil", *Gaceta Sanitaria*, vol. 28, no. 6, pp. 480-488.

Gragnolati, Michele, Magnus Lindelow y Bernard Couttolenc (2013), *Twenty Years of Health System Reform in Brazil: An Assessment of the Sistema Único de Saúde*, Directions in Development, Washington D. C., Banco Mundial, 112 pp.

Guerrero, R., Gallegos, A. I., Becerril-Montekio, V. y Vásquez, J. (2011), "Sistema de Salud de Colombia", *Revista Salud Pública de México*, vol. 53, no. 2, pp. 144-155.

I

International Trade Administration (2021), "Chile-Healthcare", 16 de enero, https://www.trade.gov/knowledge-product/chile-healthcare

J

Jardín, Juan Pablo *et. al*. (2019), "Health Expenditure based on Insurance type and age prior to Implementation of universal health coverage in Bolivia", *Gaceta Médica Boliviana,* vol.42, no.2, pp. 194-197.

L

Lautier, B. (2007), "Les politiques sociales au Brésil durant le goouvernment de Lula: aumône d'Etat ou droits sociaux?", *Problèmes d'Amérique latine,* vol. 63, pp. 51-76.

Ledo, C. y Soria, R. (2011), Sistema de Salud de Bolivia, *Revista Salud Pública de México*, vol. 53, no. 2, pp. 109-119.

M

Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea (2016), *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mesa-Lago, C. (1994), *Changing Social Security in Latin America. Towards alleviating the Social Costs of Economic Reform*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 213 pp.

Mesa-Lago, C. (2008), *Reassembling Social Security. A Survey of pensions and health care reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 448 pp.

Mezones-Holguín, Edward *et al.* (2019), "Cobertura de aseguramiento en salud: el caso peruano desde la ley de aseguramiento universal", *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, vol.36, no.2, pp. 196-206.

N

Núñez, Alicia y Chunhuei Chi (2013), Equity in Health utilization in Chile, *International Journal for Equity in Health*, vol. 12, no. 58, pp.1-16.

P

Palacios, Alfredo, Natalia Espinola y Carlos Rojas-Roque (2020), "Need and inequality in the use of health care services in a fragmented and decentralized health system: evidence for Argentina", *International Journal for Equity in Health*, vol. 19, no. 67, pp. 1-14.

Poltronieri, Jorge (2011), *Proyecto de Investigación Estructuras de la Opinión Pública, Comunicado de prensa, Encuesta de opinión pública XXIII – Panorama global*, San José, Costa Rica, CIRMA/UCR, 45 pp.

Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation*, Nueva York, Farrar & Rinehart, 360 pp.

R

Repetto, Fabián y Fernanda Potenza dal Masetto (2011), "Protección social en la Argentina", *Serie Politicas Sociales*, Santiago de Chile, *CEPAL*. no. 174, 68 pp.

Robles Farías, Claudia (2013), *Sistemas de protección social en América Latina y*

el Caribe, Chile. Santiago, Cepal, 52 pp.

Ruiz Gómez Fernando, Teana Zapata Jaramillo y Liz Garavito Beltrán (2013), "Colombian health care system: results on equity for five health dimensions, 2003–2008", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 33, no. 2, pp. 107–115.

S

Sáenz, María del Rosario *et al.* (2011), "Sistema de salud de Costa Rica", *Salud Publica*, vol. 53, no. 2, pp. 156-167.

Santos Basso, Óscar Luis (2005), "Costa Rica", *El nuevo derecho de las pensiones en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social pp.187-253.

Sánchez-Talanquer, Mariano *et al.* (2020), *La respuesta de México al COVID: estudio de caso*, Institute for Global Health Sciences, UCSF, 131 pp.

T

Théret, Bruno (2011), "The place of national systems of social protection and political representation in socio-economic regulation: a morphogenetic structuralist view on institutional change in comparative perspective with special references to Japan and France", *Evolutionary institutional economic review*, vol. 7, no. 2, pp. 177-208.

Tikkanen, Roosa *et al.* (2020), *International profiles of Health Care Systems*, The Commonwealth Fund, 228 https://www.commonwealthfund.org/sites/default/files/2020-12/International_Profiles_of_Health_Care_Systems_Dec2020.pdf

Tikkanen, Roosa *et al.* (2020), "Brazil", *Common Wealth Fund*, https://www.commonwealthfund.org/international-health-policy-center/countries/brazil

V

Vásquez, Felipe, Guillermo Paraje y Manuel Estay (2013), "Income-related inequality in health and health care utilization in Chile, 2000–2009", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 33 no. 2, pp. 98-106.

Werneck Vianna, Maria Lúcia Teixeira y M. L. Texeira (1997), "A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil", en Eli Diniz y Sergio

de Azevedo (ed.), *Reforma do estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, Brasilia, Editora Universidade de Brasília, pp. 295-348.

6.5 Anexo

Fuentes de tablas 2 y 3, y de las gráficas subsiguientes.

Country	Excess Mortality	Excess deaths per 100,000 inhabitants	Time frame
Argentina*	115416	254	March/20- 7/Oct/21
Bolivia	48378	416	Jan/20 -July/21
Brazil	746715	355	Jan/20 - Aug/21
Chile	43834	231	Jan/20 - 20/Sept/21
Colombia	163956	326	Jan/20 - 5/July/21
Costa Rica**	6584	129	March/20- 7/Oct/21
Ecuador	75559	435	Jan/20 - 20/Sept/21
Mexico	603507	479	Jan/20 - 30/Aug/21
Peru	229863	707	Jan/20-20/Sept/21
Uruguay***	6062	174	March/20- 7/Oct/21

https://ourworldindata.org/excess-mortality-covid
*https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus/argentina
**https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus/Costa-Rica
***https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus/Uruguay

Los índices:

Ambos están construidos como un promedio simple de los porcentajes de las variables consideradas para cada índice. Las variables que no estaban expresadas en porcentajes se convirtieron mediante una simple regla de tres. El valor más alto para cada variable se redondeó para establecer el punto de referencia del 100%, y el porcentaje de cada país se definió en-

tonces con respecto a ese valor.

Para cada uno de los índices, se usaron las siguientes variables:

Infraestructura: Cantidad de camas por cada 1000 habitantes, 2017 *; Promedio de camas de cuidados intensivos por cada 100 000 habitantes *; Cantidad de doctores por cada 1000 habitantes (2017) *; Cantidad de enfermeros por cada 1000 habitantes *; Unidades de radioterapia por cada millón de habitantes (último año disponible) *; Global Health Security Index 2019 **; Ventiladores mecánicos por cada 100 000 habitantes ***.

Desempeño: Porcentaje de la población vacunada al año*; Porcentaje de mujeres examinadas al menos cuatro veces durante el embarazo*; Tasa de mortalidad materna por cada 100 000 nacimientos*; Tasa de mortalidad infantil de niños menores a cinco años por cada 1,000 nacimientos*; Índice de preparación para el cáncer****

*OCDE, World Bank Group (2020), "Health at a Glance: Latinamerica and the Caribbean 2020", OECD Publishing, París, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/6089164f-en/index.html?itemId=/content/publication/6089164f-en;
**2019 Global Health Index, https://www.ghsindex.org/;
***Global Health Intelligence (2020), "Infografia sobre el nivel de preparación de hospitales latinoamericanos ante coronavirus".
****World Cancer Initiative (2020), "Preparación para el abordaje del cáncer en América Latina", https://www.iccp-portal.org/system/files/resources/PREPARACION_PARA_ABORDAJE_CANCER_AMERICA_LATINA.pdf

7. Actores y reformas sociales en cinco regímenes de bienestar duales de América Latina: Brasil, Colombia, México, Panamá y Venezuela

Carlos Barba Solano, UDG y
Enrique Valencia Lomelí, UDG

Introducción

Durante las últimas tres décadas los sistemas previsionales y de salud de los regímenes de bienestar duales (RBD) de América Latina (AL) han experimentado intensos procesos de reforma, también han desarrollado numerosos programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) y de pensiones sociales. Esto ha ocurrido en un contexto de tensión entre dos paradigmas de bienestar: uno de carácter liberal y otro cercano al universalismo.

El propósito de este trabajo es caracterizar dichas reformas, presentar los paradigmas que las ha impulsado, establecer en qué medida dichas reformas han incidido en el bienestar social, promovido o restringido la construcción de derechos y ciudadanía social y analizar el impacto de estas reformas en cinco RBD: Brasil, Colombia, México, Panamá y Venezuela. El análisis se centra en los actores que han promovido las reformas, la agenda social que han propuesto y los avances de las reformas realizadas.

El trabajo consta de cuatro apartados y un epílogo; el primero caracteriza los regímenes de bienestar de los cinco casos analizados durante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI). El segundo, muestra las brechas de bienestar que prevalecían entre ellos en los años 1970-1980, justo en el momento previo a las reformas. El tercero, aborda las reformas a los sistemas previsionales y de salud y la creación de TMC. El cuarto aborda el impacto de las reformas en los indicadores de gasto social, pobreza y desigualdad del ingreso hacia el año 2015. Para concluir, el epílogo se dirige a los impactos de la pandemia COVID 19.

7.1. Características de los RBD de AL durante la etapa ISI.

Diversos estudios han establecido semejanzas y diferencias en el proceso de consolidación de los regímenes de bienestar de Brasil, México, Colombia, Panamá y Venezuela durante la etapa ISI. En los cinco casos la democracia se consolidó tardíamente, a partir de los 1980 y las formas de incorporación política tendieron a ser corporativas y verticales[266]. Sin embargo, la "movilización social" fue más limitada donde la "diversidad étnica/racial es mayor"[267] (Pribble, 2011).

Estos países adoptaron diversos modelos económicos: Brasil y México avanzaron en su proceso de industrialización, Panamá se consolidó como una economía basada en servicios logísticos, financieros y turísticos, Colombia como una economía exportadora de bienes primarios y Venezuela como una economía rentista-extractivista (Barba y Valencia, en prensa). A pesar de ello, como señala Mesa-Lago (1986, 2008) en cuatro de los casos presentados aquí los sistemas de seguridad social fueron establecidos entre los años 1940-1950, la excepción fue Brasil donde esto ocurrió a partir de los años 1920.

En términos generales estos sistemas fueron excluyentes, se construyeron sobre formas estratificadas de inserción laboral y coexistieron con mecanismos asistenciales e informales para atender el bienestar de aquellos que carecían de un empleo formal, asociadas con prácticas clientelistas y patrimoniales (Filgueira, 2005; Barba, 2003 y 2007; Wood y Gough, 2006, Martínez-Franzoni, 2008). Esto generó una gran segmentación institucional, coberturas estratificadas en la seguridad social y en la salud, así como en un gran dualismo en los derechos de quienes participaban en la economía formal y quienes no lo hacían. Ello fue un factor importante que impidió reducir la pobreza en estos países[268] (Barba, 2003 y 2007).

En todos los cinco casos el cuidado era considerado una tarea familiar porque se había naturalizado como una responsabilidad femenina y en los países con mayor población indígena o afrodescendiente la tendencia fue

266. Particularmente en los casos de Brasil, México y Panamá (Pribble, 2011).

267. México, Brasil y Colombia (Pribble, 2011).

268. A diferencia de lo ocurrido en otros como Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, donde había una mayor homogeneidad social.

reproducir con más fuerza las desigualdades sociales heredadas de la etapa colonial y las desigualdades de género (Barba, 2007).

7.2 Las brechas de bienestar entre los RBD en los años 1970 y 1980

Como podemos apreciar en los cuadros 1 y 2 durante los años 1970 y 1980 (en la culminación de la etapa ISI), en este conjunto de países, aunque había una mayor heterogeneidad étnica y racial en Brasil, Colombia y México, los niveles de crecimiento económico y de gasto social eran semejantes, al igual que la cobertura de la seguridad social. Mostraban niveles similares de formalidad económica, cobertura educativa e índices relativos de vida, al igual que grados semejantes de pobreza, desigualdad y precariedad laboral.

Cuadro 1. RB duales en América Latina: indicadores clave, 1970-1980

	Gasto social 1980-81 (% PIB)	Niveles de heterogeneidad étnica-racial (+/-) (1)	PEA asegurada (% de la PEA)		1970 sector Formal (F) e Informal (I) (2)		1970 Empleo agrícola moderno y minería (M) y tradicional (T) (4) (% del total)		1970 cobertura de la educación primaria (5)	1970 Cobertura de la educación media (6)	1970 Índice relativo de nivel de vida (7)
			1970	79-80	F	I (3)	M	T			
RB Duales industrializados	**11.8**	**+**	**26**	**41.5**	**54.5**	**11.9**	**18.1**	**29.2**	**72.3**	**46.9**	**64**
México	9.2	+	25	34	57	14.5	23.0	24.9	81.4	47.3	68
Brasil	14.4	+	27	49	52	9.3	13.1	33.4	63.1	46.5	60
RB Duales no industrializados (8)	**11.6**	**+**	**25.6**	**33**	**57**	**12.0**	**13.1**	**24.6**	**69.9**	**53.5**	**68**
Colombia	7.9	+	18	21	60	11.5	21.3	22.3	62.2	46.3	60
Venezuela	11.5	-/+	24	32	58	14.6	8.8	19.9	70.3	52.3	73
Panamá	n.d.	-/+	35	46	53	10.0	8.7	31.7	77.3	62.0	71

n.d.= no disponible

(1) (+) = alta heterogeneidad, (-) = baja heterogeneidad

(2) Según PREALC el sector formal incluye a los preceptores de sueldos y salarios, a los

propietarios y a los empleados por cuenta propia con formación profesional o técnica, tanto a nivel urbano, como en la agricultura moderna y minería.

(3) No incluye agricultura tradicional

(4) Incluye minería

(5) Como % de la población entre 6 y 11 años

(6) Como % de la población entre 12 y 17 años

(7) EUA= 100

(8) Colombia se configuró una economía exportadora de bienes primarios, Panamá como una economía de servicios logísticos, turísticos y financieros y Venezuela como una economía rentista-extractivista, cuyo eje es la industria petrolera.

Fuente: Barba (2007: Cuadro 49); Gasto social: Cominetti y Ruiz (1998: Cuadro 2). Heterogeneidad etno-cultural: Figueroa (2000). PEA asegurada: Isuani (1986: Cuadro 2) y Tamburi (1986: Cuadro 4). PEA formal e informal: Thorp (1998: cuadro 6.4). Empleo Agrícola: Thorp (1998: Cuadro 6.4). Matrícula en educación primaria y secundaria: Urrutia (1993: Cuadros 2.6 y 2.7). Índice Relativo de Vida: Astorga y FitzGerald (1998: cuadro IX.5).

Cuadro 2. Regímenes duales en América Latina: Crecimiento, pobreza, concentración del ingreso y exclusión laboral en 1970

	PIB *per capita* 1960-1970	**Pobreza** [1] (% de hogares)			**Concentración del ingreso** (Coeficientes de Gini)	**Empleo Precario** [5]
		U [2]	**R** [3]	**T** [4]		
RB Duales industrializados	**3.4**	**27.5**	**61.9**	**41.5**	**0.59**	**47.5**
México	3.6	20.0	49.0	34.0	0.59	43.1
Brasil	3.1	35.0	73.0	49.0	0.60	48.3
RB Duales no industrializados	**3.1**	**27.7**	**53.5**	**35.3**	**0.53**	**43.1**
Colombia	2.2	38.0	54.0	45.0	0.51	40.0
Venezuela	2.4	20.0	53.0	25.0	0.51	42.3
Panamá	4.8	25.0	ND	36.0	0.57	47.1

(1) Las estimaciones de pobreza utilizan las líneas de pobreza propuestas por CEPAL. (2) Pobreza urbana. (3) Pobreza rural. (4) Pobreza total. (5) Empleo en el sector informal, servicios domésticos y empleo en la agricultura tradicional.

Fuente: Barba (2007: Cuadro 50); PIB per cápita: Urrutia (1993: Cuadro 2.1); Pobreza y Coeficiente de Gini: Altimir (1995: Cuadro 2.1); Empleo precario: Thorp (1998: Cuadro 6.4).

El cuadro 3 presenta de manera resumida las características de este tipo de RB durante la etapa ISI en la tipología desarrollada por Carlos Barba.

Cuadro 3: Los RB duales durante la etapa ISI (1940-1980) Tipología desarrollada por Carlos Barba [(1)].

Tipos de RB	Países incluidos	Contextos históricos	Características comparadas
Duales industrializados	Brasil, México [(1)]	Rápida industrialización. Mayor informalidad laboral. Alta heterogeneidad étnica y racial. Notables desigualdades heredadas de la etapa colonial.	Semejantes a los regímenes universalistas en la expansión de derechos sociales concentraron en sectores formales del medio urbano. La política social privilegió a grupos de ingresos medios (trabajadores industriales, empleados públicos y miembros de las clases medias). Pero los campesinos, trabajadores urbanos informales y pueblos indígenas o afrodescendientes permanecieron al margen de las principales instituciones de bienestar. Importante despliegue institucional: sistemas sectoriales de educación, salud. Menor desarrollo y más tardío de sus sistemas de seguridad social, segmentados por estatus socia y laboral y regresivos en términos de género. Indicadores intermedios en materia de desigualdad, pobreza, empleo, gasto social, cobertura de seguridad social y de educación y salud. Fuerte familiarismo en el campo del cuidado.
Duales exportadores de bienes primarios	Venezuela, Colombia y Panamá	Débil industrialización. Alta informalidad laboral. Menor heterogeneidad étnica y racial.	

En el trabajo Barba y Valencia, (2013) hemos revisado algunas de las reformas a las que fueron sometidos estos dos regímenes de bienestar durante la primera década del 2000. En una serie de trabajos recientes Barba (2016, 2018 y en prensa) ha revisado también dichas reformas.

Fuentes: Barba, 2003, 2007 y 2009; Barba y Valencia, 2013.

7.3 Las reformas a los sistemas de pensiones y de salud, y la creación de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC).

Durante los últimos treinta años en AL se han producido dos oleadas entrecruzadas de reformas sociales, a partir de dos paradigmas de bienestar contrapuestos. El primero sigue una perspectiva neoliberal, respaldada por una coalición global y tecnocrática y ha tenido una influencia notable en las reformas a los sistemas de pensiones y salud y los programas para reducir la pobreza (Barba, 2007). El segundo, más cercano al universalismo (porque busca construir derechos y ciudadanía social) ha sido adoptado por gobiernos progresistas y coaliciones sociales con un importante componente nacional[269]. Bajo este paradigma se ha configurado una nueva agenda social que busca ampliar la cobertura de la protección social a través de reformas normativas e institucionales (Barba, 2018).

En esta sección examinaremos dos tipos de reformas: a los sistemas de pensiones y salud y una serie de programas de TMC desarrollados en los RBD. En los tres casos es posible constatar la impronta de actores que persiguen intereses y objetivos contrapuestos (Cecchini, et. al, 2014; Barba, 2018).

7.3.1 Las reformas a los sistemas de pensiones.

Reformas paramétricas con pensiones privadas complementarias

Como veremos a continuación, en el caso de los RB Duales se han producido dos tipos de reformas de los sistemas de pensiones: las reformas paramétricas y las reformas estructurales que buscan sustituir los viejos sistemas de reparto por otros basados en el ahorro individual y en la administración de privada de los fondos de pensiones.

269. Han servido de apoyo a estas coaliciones una serie de movimientos sociales cuyas demandas expresan insatisfacción con una serie de procesos: el debilitamiento de la función social del estado, las grandes tensiones experimentadas por los sistemas de seguridad social, la gran inestabilidad familiar, las formas atípicas del empleo y la creciente desprotección social.

Cuadro 4: RB Duales: Tipos de reformas a los sistemas de pensiones, 1994-2000

País	Año	Estructurales (1)	Paramétricas (2)
México	1997	X	--
Brasil	1998, 2003	--	X
Colombia	1994	X	--
Panamá	2000	--	X

1. Transformación del sistema público de reparto con cambios institucionales que dan cabida a la participación privada (administradoras de fondos de pensiones).
2. Buscan el fortalecimiento financiero del sistema mediante ajustes en tres variables: tasa de cotización, edad de retiro y monto de las pensiones.

Fuente: Elaboración propia con base en GES (2007: 2)

El cuadro 5 muestra el tipo de sistemas resultantes de las reformas de los años 1990-2000.

Cuadro 5: Modelos de sistemas de pensiones resultantes de las reformas de los años noventa en México y Colombia

País	Sustitutivo (1)	Paralelo (2)	Mixto (3)
México	X	--	--
Colombia	--	X	--
Brasil	--	--	X
Panamá	--	--	X

1. Cierre del sistema público sin permitir nuevos afiliados y su sustitución por un sistema privado.
2. Permite que el sistema público y privado compitan entre sí.
3. Otorga al sistema público la función de asignar pensiones básicas, mientras el sistema privado ofrece una pensión complementaria.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2006: 36).

Los cuadros 4 y 5 muestran que en Brasil y Panamá estas reformas no buscaban implantar un nuevo modelo, sino reforzar el funcionamiento de

sistemas ya existentes a través de ajustes a tres variables: la tasa de cotización, la edad de retiro y los montos de las pensiones, y complementar estos sistemas con sistemas privados.

En Panamá las pensiones contributivas, denominadas Cajas del Seguro Social (CSS), fueron establecidas en 1941 y nuevamente en 2005 con apoyo técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se establecieron dos subsistemas: uno de reparto con beneficios definidos que sufrió una reforma paramétrica[270] y un subsistema mixto que prevé la opción de ahorro personal, pero no es muy importante. La cobertura de este sistema tripartita es muy alta: 81.7% de la población en 2010 (Rodríguez, 2013: 31-32).

En Brasil con la promulgación de la Constitución Federal de 1988 la seguridad social fue reconocida como un derecho social[271] y se refrendó la separación entre trabajadores del sector privado y al servicio del Estado[272], establecida desde 1966 cuando se crearon el Instituto de Seguridad Social (*Instituto Nacional de Previdência Social*, INPS) y el Instituto de Seguridad Social para los Servidores del Estado (*Instituto de Pensão e Aposentadoria dos Servidores Estaduais*, IPASE). La Constitución de 1988 permitió la creación de fondos privados complementarios y voluntarios, también concebidos bajo un sistema de reparto[273]. Sin embargo, en Brasil el énfasis siempre ha sido concebir a la seguridad social como un asunto público (Robles y Mirosevic, 2013: 29-30).

En 1991 se creó el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), pero no cambió la lógica del sistema: mayores beneficios y derechos para los trabajadores al servicio del Estado. Se crearon dos regímenes obligatorios: El primero para los trabajadores formales del sector privado y el segundo para los trabajadores al servicio del Estado[274], las condiciones y beneficios son mucho mejores para estos últimos (Robles y Mirosevic, 2013: 30-32).

270. Las edades de retiro aumentaron y también las cuotas necesarias para obtener el beneficio.

271. Aunque los primeros sistemas de seguridad social (Cajas) fueron creados a principios del siglo XX.

272. También se creó el plan semi-contributivo de los trabajadores rurales y otro de beneficios no contributivos (Beneficios de Prestaciones Continuas).

273. La seguridad social complementaria es voluntaria y es administrada por el sector privado a través de entidades con y sin fines de lucro y conservan planes colectivos de seguridad social para trabajadores de empresas específicas, cooperativas o sindicatos (Robles y Mirosevic, 2013: 32).

274. Que cuentan con un financiamiento mixto: con contribuciones por parte de los empleadores y del Estado.

Las reformas estructurales: la creación de sistemas privados de ahorro de pensiones

Este tipo de reformas realizadas en México y Colombia (Cuadro 4) son productos emblemáticos de una agenda de política social de carácter global, donde los actores más importantes son *advocacy coalitions* (coaliciones promotoras de políticas sociales) en las que los integrantes comparten un mismo sistema de creencias, desarrollan un gran consenso sobre las ideas centrales de una política, pero son flexibles en aspectos secundarios (Gómez Lee, 2012: 11-30).

En estas reformas los actores externos más importantes han sido instituciones financieras internacionales (IFIS), particularmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo y los principales actores internos son intereses privados organizados y ministerios de hacienda, economía o finanzas (MEHF) que designan equipos técnicos especializados (*reform teams*) para diseñar e implementar dichas reformas, quienes cuentan con la asesoría de expertos internacionales y con el financiamiento de las IFIS (De León, 1994: 176; Orenstein, 2005: 177-178; Gómez Lee, 2012: 11-30; Valencia, 2018).

Estas reformas respondieron a una fuerte crisis financiera de los sistemas de reparto, en un contexto de bajo crecimiento económico[275]. Diversos estudios indican que estas reformas fueron producto de presiones por parte de IFIs, pero también fueron apoyadas por actores internos como los MEHF y coaliciones de intereses privados. El objetivo de estas reformas ha sido dejar atrás los viejos sistemas de reparto[276], de beneficio definido, establecidos en distintos momentos del siglo XX y sustituirlos por sistemas privados de pensiones, de contribución definida, basados en el ahorro in-

275. La situación de los sistemas de pensiones era grave, el 40% del gasto en pensiones se dedicaba a pagar las pensiones de los empleados públicos, en un contexto de altas tasas de desempleo, alta inflación y creciente envejecimiento poblacional (Grindle, 2002: 87-90).

276. En los que el Estado y los empleadores son responsables de la administración de estos sistemas, los impuestos sobre la nómina se utilizan para pagar a quienes están jubilados, los beneficios se definen de antemano, pueden ser redistributivos entre generaciones, están vinculados a los ingresos a lo largo de la historia laboral para mantener niveles de vida previos a la jubilación. En ese esquema el riesgo se comparte entre todos los trabajadores para proporcionar seguridad social contra falta de ingresos, vejez, discapacidad, sobrevivencia (Orenstein, 2005: 181-182).

dividual, en los que los beneficios son pre-financiados a través del ahorro individual y de la inversión en cuentas privadas, no se definen por adelantado porque dependen de los ahorros individuales y de los rendimientos de los recursos invertidos. Por ello, no se permiten procesos o mecanismos redistributivos. En resumen, en este modelo el riesgo y la recompensa son asumidos de manera individual (Orenstein, 2005: 181-182).

El cuadro 6 muestra el proceso seguido para desarrollar estas reformas.

Cuadro 6: Una política social global aplicada para reformar los sistemas de pensiones en América Latina

Primeras reformas	Modelo de reforma	Coalición promotora	Puesta en la agenda de muchos gobiernos	Opositores a este modelo	Modelo de reforma más flexible que el chileno
En Chile en los años 1980. Creación de un sistema privado de capitalización individual que sustituyó a los sistemas de reparto.	La reforma chilena empezó a ser promovida como un modelo de reforma por el Banco Mundial a partir de 1994 (1).	Coordinada por el Banco Mundial (BM) incluye a: • La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. • El Banco Interamericano de Desarrollo (BID). • Ministerios de hacienda o finanzas de los países de América Latina. • José Piñera Ex Ministro del Trabajo con Pinochet. • Fondo Monetario Internacional. • PNUD.	• A través de la creación de equipos técnicos para la reforma designados por los gobiernos. • Con apoyo internacional de agencias pertenecientes a la coalición promotora.	La Asociación Internacional de Seguridad Social. La OIT. Sindicatos nacionales de empleados públicos. Partidos políticos de oposición.	Un sistema de pensiones con tres pilares: • Pensiones mínimas para los pobres a cargo del Estado. • Pensión obligatoria basada en ahorros individuales administrados por organizaciones privadas. • Ahorros voluntarios fundados en planes individuales o en pensiones ocupacionales.

1. Con la publicación del informe titulado *Adverting the Old Age Crisis*.

Fuentes: Elaboración propia con base en: Orenstein (2005: 189-194) y Banco Mundial (1994).

Como puede apreciarse, el proceso de reforma sigue de cerca la lógica de implantación de políticas por parte de *advocacy coalitions*, que desarrollan un gran consenso sobre las ideas centrales de una política, pero son flexibles en aspectos secundarios, como ocurre con la propuesta del BM de 1994 que no propone sustituir radicalmente el modelo de reparto por el del ahorro para el retiro[277], sino seguir un modelo con tres pilares[278] (Gómez Lee, 2012: 11-30).

El BM busca facilitar la implantación de la reforma, reconociendo la existencia de actores locales poderosos opuestos a una reforma radical. Esta flexibilidad es evidente en los casos de México y Colombia donde las reformas sí implicaron un cambio de paradigma, pero sus alcances fueron desiguales (Ver cuadro 5).

La reforma más radical fue la de México, que siguió el modelo chileno de cierre de los sistemas públicos y reemplazo por nuevos sistemas de capitalización individual. La de Colombia se acercó al modelo del BM: un sistema público de reparto, complementado por el sistema privado y un fondo de solidaridad previsional con subsidio a las cotizaciones para quienes no tienen acceso al sistema de seguridad social, así como subsidios económicos para pobres extremos (GES, 2007: 4).

El largo camino recorrido por las reformas a los sistemas de pensiones mexicanos[279] ilustra claramente el proceso ortodoxo de reforma impulsado por poderosas coaliciones tecnocráticas (tecno red) de carácter transnacional en América Latina y en particular en los RB Duales.

277. Como ocurrió en el caso chileno.

278. Las reformas sociales implementadas en los años 1990 contaron con una importante participación de grupos técnicos orientados hacia la realización de cambios estructurales apoyados en un discurso de modernización institucional, criterios como libre mercado, libertad de elección, racionalización financiera, reestructuración de los sistemas de prestación de servicios (Uribe, 2007: 446).

279. Analizado cuidadosamente en Valencia (2018).

Cuadro 7: El proceso y los actores de la reforma a los sistemas de pensiones en México, 1992-2016.

Antecedentes	Objetivos	Agenda de reformas	Coalición promotora	Diseño de la reforma y actores relevantes	Aprobación y actores relevantes	Actores con poder de veto
Crisis financiera que enfrentaban los sistemas de reparto en México, en un contexto de bajo crecimiento económico (1). Sistemas excluyentes, fuertemente segmentados, con beneficios jerarquizados.	Fundamentalmente económicos: • Enfrentar desequilibrios fiscales. • Aumentar el ahorro interno . • Desarrollar mercados financieros. • Crear administradoras privadas de fondos de pensiones y reforzar al sector asegurador. • Lograr que la economía sea más competitiva y sea capaz de crecer.	Proceso desplegado en diversos ámbitos y momentos (2): • Creación de un pilar privado en 1992: SAR (3). • Creación de un centro tecnocrático para reformar los sistemas de pensiones: CEDESS (4) • Reformas sucesivas de los regímenes de pensiones y jubilaciones del IMSS (5) (1997); empleados del IMSS (2004). • ISSSTE (6) (2007). • Contrato colectivo de los trabajadores de Pemex (2015).	Una "tecno red" (7) integrada por: 1. Empresarios nacionales e internacionales con intereses en el mercado financiero y de pensiones. 2. Tecno-políticos (8) con capacidad de convertirse en empresarios financieros o de administradoras de pensiones, asesores financieros o funcionarios de organismos multilaterales o financieros de carácter internacional (9). 3. Organismos multilaterales o financieros de carácter internacional (10).	CEDESS (1993). Equipo de trabajo creado por la Secretaría de Hacienda para diseñar la reforma del régimen de pensiones del IMSS (1995). Equipo de diseño de la reforma de pensiones del ISSSTE (2003 y 2007) de Pemex (2015-2016).	Presentación y aprobación de proyectos de Ley por legisladores de diversos partidos. Ley del Seguro Social de 1995. Reforma a estatuto de los empleados del IMSS (2004). Reforma a la Ley del ISSSTE (2007).	La CTM, la UNT, el MUNJP (11). Sindicatos de Trabajadores del IMSS, PEMEX, ISSSTE. Partidos de oposición (12). Las fuerzas armadas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1. Entre 1985 y 2014 el PIB per cápita creció en promedio 0.9%
2. Además de los sistemas mencionados aquí (que son los más importantes) se reformaron otros esquemas pensionarios como los de los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad y las Universidades Públicas. En 2016 sumaban 42 esquemas públicos.
3. Sistema de Ahorro para el Retiro.
4. Centro de Desarrollo Estratégico para la Seguridad Social.
5. Instituto Mexicano del Seguro Social
6. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
7. Que en palabras de Valencia (2018): "…articula … saberes técnicos, creencias comunes, tejido político e intereses privados".

8. Que forman parte del Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Energía, Secretaría de Desarrollo Social, Banco Nacional de Comercio Exterior.
9. Que fueron formados o son profesores en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y tienen una trayectoria académica en importantes universidades norteamericanas: entre ellas: Yale, Stanford, Chicago, MIT- Massachusetts Institute of Technology, Harvard, Pensilvania.
10. Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
11. La Confederación de Trabajadores Mexicanos, la Unión Nacional de Trabajadores y el Movimiento Unificador Nacional de Jubilados y Pensionados.
12. El Partido de la Revolución Democrática.

Fuentes: Valencia, et. al. (2012); Valencia (2016: 315-320); Valencia (2018: 175-191).

El cuadro 8 resume el camino seguido por la reforma colombiana e ilustra un proceso heterodoxo, ajustado al modelo propuesto por el BM en 1944, en el que también es evidente el relativo poder de veto de algunos actores nacionales en la etapa de implementación de la reforma.

Cuadro 8: El proceso y los actores de la reforma al sistema de pensiones colombiano, 1992-2016.

Antecedentes	Objetivos	Agenda de reformas	Coalición promotora	Diseño de la reforma y actores relevantes	Aprobación y actores relevantes	Actores con poder de veto (mantener beneficios)
Reforma constitucional de 1991 que consagró el Estado social de derecho. En un contexto contradictorio de apertura económica, liberación y desregulación de mercados. Viejo sistema de reparto cubría en pensiones y riesgos profesionales a los trabajadores del sector privado por medio del Instituto de Seguros Sociales (ISS), financiado con una contribución obrero-patronal. En el caso de los trabajadores del sector público, había una multiplicidad de regímenes previsionales en pensiones financiados directamente por cada entidad.	Enfrentar desequilibrios fiscales. Aumentar el ahorro interno y fortalecer al sector financiero. Mejorar la eficiencia y sustentabilidad del sistema. Mejorar su cobertura. Crear administradoras privadas de fondos de pensiones.	Creación del Sistema General de Pensiones en 1993 a través de la aprobación de la Ley 100 Creación de dos regímenes de pensiones obligatorios para los trabajadores asalariados e independientes quienes pueden optar por: El Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida. O el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. También se aprobó en 2003, a través de la Ley 797, el Fondo Solidaridad Pensional (1) Hasta 2010 existía también otro régimen denominado "Ahorro exceptuado" para las fuerzas militares, la policía nacional, el magisterio, las universidades públicas. Con sus propias reglas de acceso (2).	Administradoras de Fondos de Pensiones privadas (AFP). Organismos multilaterales o IFIS.	Comisión Transitoria establecida constitucionalmente (3).	Presentación y aprobación de proyectos de Ley 100 por legisladores de diversos partidos. Realizó cambios paramétricos graduales (aumentos en semanas de cotización, edad de retiro). No permitió la desaparición del Instituto de Seguros Sociales y su sustitución por un régimen único de ahorro individual en las AFP. Eso llevó a la conformación de un modelo paralelo o dual. Sin embargo, la ley dispuso la liquidación gradual de una multiplicidad de fondos y cajas de previsión, obligando a que sus afiliados optaran por alguna de las dos modalidades disponibles. Pero la misma ley hizo explícito que las fuerzas militares, los maestros y la empresa de petróleos conservarían regímenes especiales.	Las fuerzas armadas. Los sindicatos de maestros. Los sindicatos universitarios Los sindicatos de trabajadores de la empresa de petróleos. Partidos políticos de oposición.

1. Para subsidiar la pensión de quienes no son capaces de pagar las contribuciones de cualquiera de las dos modalidades establecidas.
2. Hasta 2008, 25% de la población cotizante pertenecía al sistema de reparto, 66% co-

tizaba en el régimen de ahorro individual y sólo el 6.2% lo hacían en el régimen de ahorro exceptuado.

3. Que propuso un diseño que intentaba conciliar perspectivas opuestas.

Fuentes: Ocampo, (1992), Mina (2013: 12-15), GES (2007: 3), *Los resultados de las reformas de pensiones en los RD de Bienestar de AL.*

Como señala Valencia (2018: 189), los resultados de estas reformas han sido: una mayor segmentación derivada de la multiplicación de los esquemas, diferentes reglas aplican para quienes estaban inscritos en los regímenes antes de ser reformados y para quienes se integran después, una creciente polarización (resultado de la capacidad de veto de los sindicatos interesados en las reformas) y la continuidad de los viejos problemas de exclusión.

CEPAL (2006: 36-37) considera que las reformas de capitalización no se han traducido como se esperaba en un aumento en la participación productiva debido a la limitada o nula capacidad de ahorro de segmentos importantes de la población, como resultado de la tendencia a la informalidad y precarización del empleo de las últimas décadas. Ello se ha traducido también en que dichas reformas hayan resultado ineficaces para extender la cobertura previsional a los sectores tradicionalmente excluidos de la economía informal, lo que ha provocado que las inequidades laborales se transformen en inequidades previsionales.

Por otra parte, los datos indican que en todos los casos donde se establecieron sistemas de pensiones basados en cuentas individuales las tasas de cobertura y los niveles de prestaciones se estancaron o disminuyeron, mientras los costos administrativos aumentaron significativamente, los riesgos debidos a las fluctuaciones del mercado financiero recaen directamente sobre los pensionistas y pueden traducirse en la pérdida de los ahorros de toda su vida. Por otra parte, esta reforma no produjo una mejoría ni en términos fiscales ni financieros[280] (OIT: 2017: 104-107).

De acuerdo con estimaciones de la OIT (2018: Cuadro 2.2, p. 70) la cobertura de las pensiones y los niveles de pobreza de adultos mayores en los RB Duales, alrededor de 2015, son mejores en el único país que no realizó reformas a su sistema de pensiones (Venezuela), y en los países que realizaron reformas paramétricas combinadas con sistemas privados comple-

280. Los costos de la transición de un sistema de reparto a otro de ahorro individual fueron subestimados.

mentarios (Brasil y Panamá). Mientras estos indicadores son inferiores en los países que establecieron regímenes de pensiones privados basados en el ahorro individual (México y Colombia).

Cuadro 9: Desempeño de los sistemas de pensiones en los RB Duales de AL (alrededor de 2015)

País	Etapa de envejecimiento (1)	Tipo de sistema (núcleo) (2)	Cobertura del pensiones a adultos mayores (3)	Pobreza Mayores de 65 (%) en 2014 (4)	Monto de las pensiones, medias mensuales en 2010 (ambos sexos, en dólares ppp) (5)
Brasil	Avanzada	Público-Mixto	Alta	15.8	667.5
Colombia	Moderada avanzada	Mixto-Paralelo	Baja	21.3	926.6
México	Moderada	Privado	Baja	30.6	232.2
Panamá	Moderada avanzada	Público-Mixto	Media	15.8	532.5
Venezuela	Moderada	Público	Media	19.8	363.5

1. De acuerdo con criterio utilizado por CEPAL
2. De acuerdo con los criterios de este trabajo.
3. Hacia 2011
4. Datos de CEPAL
5. Incluyen contributivas y no contributivas

Fuente: Elaboración propia a partir de OIT (2018: Cuadro 2.2)

En este contexto no sorprende que, desde mediados de los años 2000, un tema central en la agenda de reforma de los sistemas previsionales ha sido la creación de un componente no contributivo, focalizado en la población de mayores de 65 años sin acceso a las pensiones contributivas[281] (Cuadro 10).

281. Por cuestiones de espacio no profundizaremos ese tema en este trabajo.

Cuadro 10. Pensiones sociales en RBD en América Latina (2018)

	Programa	Año Inicio Y Término	Gasto Anual (% PIB)	Transferencia Mensual (Dólares)	Cobertura (% 65 y más)
Regímenes de Bienestar Duales con Reformas Universalistas					
Brasil	Benefício de Prestação Continuada	1996-	0.75	261	11.2
	Previdência Rural	1993-	1.14	261	34.0
Panamá	Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores ("120 A LOS 65")	2009-	0.28	120	38.0
Venezuela (1)	Gran Misión en Amor Mayor	2011-	0.98 **(2)**	1,535.3	14.5
Regímenes de Bienestar Duales con Reformas Liberales					
Colombia (3)	Programa Colombia Mayor	2012-	0.12	25	21.0
México	Pensión Para Adultos Mayores (4)	2007-2018	0.15	30	38.0

1. Se refiere a 2015. Los datos para 2016-2018 no están completos en la base de datos CEPAL
2. Se refiere a presupuesto.
3. Entre 2003 y 2012 existió otro Programa de Protección Social al Adulto Mayor.
4. Inicialmente llamado Programa de Desarrollo Social y Humano 70 y más. Desde 2001 inició la Pensión Alimentaria para personas mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México

Fuente: CEPAL (2020A y 2023).

7.3.2 Las reformas a los sistemas de salud

Al igual que los sistemas de pensiones, los sistemas públicos de salud enfrentaban un fuerte deterioro al inicio de la década de 1990. En varios países, durante la década de 1980 el gasto social en América Latina sufrió una fuerte contracción como proporción del gasto público[282]. Para 1990 el

282. El gasto social per cápita se redujo en términos reales en 10.0% entre 1982 y 1986 (Grindle, 2002: 87)

gasto público en salud en América Latina representaba sólo 1.28% del PIB regional. La mayoría del presupuesto de salud se dedicaba a pagar salarios, eso afectó la inversión pública, deterioró la situación de clínicas y hospitales, produjo desabasto de medicinas e impidió el reemplazo o reparación de equipos médicos (Grindle, 2002: 86-88).

Al igual que en el caso de las reformas a los sistemas de pensiones, las reformas de salud han seguido paradigmas contrapuestos en los RB Duales de AL. El cuadro 11 resume las características de los dos principales.

Cuadro 11: Paradigmas de reforma de los sistemas de salud en AL

Paradigma residual	Paradigma sanitarista
a. Balance fiscal	a. Búsqueda de cobertura universal
b. Énfasis en mecanismos de mercado	b. Promoción de equidad
c. Descentralización de los servicios	c. Promoción de la prevención y del nivel primario de atención
d. Promoción de la expansión del pilar privado	d. Garantía de derechos sociales
e. Competencia entre proveedores de servicios	e. Principios: gratuidad, universalidad, integralidad
f. Libertad de elección para los consumidores	f. Promoción de participación social o comunitaria
g. Reducción de costos	
h. Eficiencia	
i. Sustentabilidad financiera	
j. Separación de funciones (financieras o de provisión de servicios)	

Fuente: Elaboración propia, basado en Grindle (2002: 86) y Mesa-Lago (2007-161-162).

Considerando las fases de reforma propuestas por Grindle[283] (2007) puede afirmarse que en el proceso de reforma a los sistemas de salud de los RBD de AL durante los años 1988-2005, con la excepción de Brasil[284], los estudios sobre el tema no muestran evidencias de demandas o propuestas emanadas de la sociedad para impulsar las reformas. Tampoco las IFIS aparecen como las principales promotoras de las reformas ni ejercieron una presión semejante a la observada en el caso de las reformas a los sistemas de pensiones. En este tipo de reformas el diseño correspondió también a grupos de expertos y durante las fases de aprobación por parte del Con-

283. Quien realizó un cuidadoso análisis de la literatura sobre este tipo de reformas.

284. De la que hablaremos más tarde.

greso estas reformas sufrieron modificaciones importantes[285]. En la fase de implementación el diseño inicial estuvo sujeto a grandes presiones por parte de grupos de interés con intereses contrapuestos y además se enfrentaron dificultades técnicas de consideración porque esta clase de reformas implican distintos tipos de servicios y estructuras de desigualdades en el acceso heredadas de etapas previas. Finalmente, el éxito y continuidad de las reformas ha dependido de los recursos estatales y de la capacidad gubernamental para crear alianzas y redes de apoyo de carácter internacional, nacional y/o local (Grindle, 2002: 87-90 y 101-109; y Mesa Lago (2005: 34-35).

En los RB Duales las reformas de salud se concentraron entre 1984 y 2005: en México en 1984 y 2004, en Brasil en 1990, en Colombia en 1994, en Panamá en 1996 y en Venezuela en 1999, 2002 y 2005 (Mesa Lago, 2004, 2006, 2007). Los objetivos de las reformas tempranas (México y Venezuela) fueron liberar fondos de los gobiernos centrales para pagar la deuda externa, aumentar la flexibilidad de los sistemas de salud, acercar los servicios de salud a la población y promover la participación comunitaria. Mientras los objetivos de las reformas intermedias (Brasil, Colombia y Panamá) y tardías (México y Venezuela) han sido ampliar la cobertura a los excluidos de los sistemas de seguridad social, reformar las leyes generales de salud, garantizar el derecho a la salud, establecer beneficios mínimos para toda la población (Ugalde y Homedes, 2002, p. 27; Vázquez, et. al., 2002, pp. 30-31; OPS y OMS, 2004, Cuadro 2; Mesa-Lago, 2007: Cuadro 7.1).

En función de su calado las reformas de salud pueden también definirse como estructurales o incrementales, el cuadro 12 muestra las diferencias entre los dos tipos de reformas:

285. Por ejemplo, no incluir en las reformas a sindicatos de empleados públicos poderosos.

Cuadro 12. Tipos de reformas en función de su calado

Estructurales	Incrementales
• Reestructuran la estructura del sistema de salud • Modifican las funciones de los sistemas de salud • Buscan mejorar la coordinación entre los subsistemas • Intentan reducir la segmentación o integrar los subsistemas • Modifican la interacción de los sectores público y privado • Incluyen nuevos actores.	• Aceptan la estructura vigente • Mejoran la organización o eficiencia de un sector • Mejoran la eficiencia del sistema completo • Modifican ciertas variables y servicios de uno o varios de los subsistemas o estrategias • Generan innovaciones

Fuentes: Organización Panamericana de la Salud (1997); Banco Mundial (2005); Lordoño y Frenk (1997); GES (2007); Mesa-Lago (2007).

El cuadro 13 nos muestra cuáles de estas reformas pueden considerarse estructurales y cuáles incrementales:

Cuadro 13: Tipos de reformas a los sistemas de salud en los RBD de América Latina

País	Estructurales	Incrementales
Brasil (1990)	X	--
Colombia (1993)	X	--
Panamá (1996)	--	X
Venezuela (1999)	X	--
México (2004)	--	X

Fuentes: GES (2007: 2) y OPS (1997).

El último cuadro de esta serie nos muestra el tipo de sistemas generados por las reformas:

Cuadro 14. Tipos sistemas de salud generados por las reformas de los sistemas de salud en los RB Duales de AL

País	Dual	Tripartitas	Cuadripartito	Cobertura de la población (1)	Nivel de integración o coordinación	Nivel de descentralización	Grado de privatización (2)
Brasil	X	--	--	Muy alta	Bajo	Muy alto	Muy alto (3)
Colombia	--	--	X	Muy alta	Medio	Alto	Bajo (4)
Panamá	X	--	--	Muy alta	Muy alto	Muy bajo	n.d.
Venezuela	--	--	X	n.d.	Muy bajo	Muy bajo	Alto (5)
México	--	X	--	Muy alta	Muy bajo	Alto	Bajo (6)

n.d.= no disponible

1. Muy alta: 97 a 100%.
2. Datos entre 1998 y 2004.
3. El 24.5% de los afiliados estaba incorporado en seguros privados, el 70% de las camas de hospital y el 19.6% de los gastos eran de carácter privado.
4. El 5.0% de los afiliados estaba incorporado en seguros privados y el 8.4% de los gastos eran de carácter privado.
5. El 8.0% de los afiliados estaba incorporado en seguros privados, el 40% de las camas de hospital y el 2.5% de los gastos eran de carácter privado.
6. Aunque sólo el 1.1 de los afiliados estaba incorporado en seguros privados, el 28.8% de las camas de hospital y el 3.1% de los gastos eran de carácter privado.

Fuente: Elaboración propia con base en Mesa -Lago (2005: Cuadro 1, p. 32; 2007: Cuadros 7.1, 10.1, 10.3 y 10.5).

El sistema brasileño incluye un subsistema público (con 3 niveles de atención) y otro privado (mayormente complementario). El panameño comprende un Seguro Social (principal) y seguros público y privado (muy pequeños), por lo que puede considerarse dual. El de México abarca varios seguros contributivos, al Seguro Popular y a diversos sistemas de seguridad privada. El colombiano está integrado por cuatro subsistemas: el contributivo, el subsidiado, el privado y el público transitorio. Finalmente, el sistema venezolano está formado por un sistema público, el seguro social, los seguros privados y una red denominada "Barrio Adentro" (Mesa-Lago, 2007: Cuadro 7.1, pp. 156-157, 160-163).

El cuadro 14 muestra cuatro cosas: primero, los sistemas panameño y colombiano han alcanzado niveles significativos de integración y coordi-

nación (muy alto y medio respectivamente), mientras el nivel del sistema brasileño es bajo y son muy bajos los niveles de los sistemas mexicano y venezolano; segundo, con excepción de Venezuela (para el que no hay datos), resaltan los muy altos niveles de cobertura alcanzados[286]; tercero la descentralización efectiva de los sistemas sólo se produjo en Brasil, México y Colombia; y cuarto, los sistemas de salud brasileño y venezolano muestran aún elevados niveles de mercantilización.

Los actores de las reformas en Brasil, México, Colombia y Venezuela.

El cuadro 15 nos muestra que las reformas a los sistemas de salud partieron de condiciones disímbolas, han seguido paradigmas contrastantes, algunas veces híbridos y se han propuesto objetivos distintos. En los casos de Brasil y Venezuela las reformas siguieron un paradigma sanitarista y tenían como objetivo crear sistemas de salud universales, capaces de garantizar el derecho a la salud para todos los ciudadanos. En los casos de Colombia y México las reformas fueron guiada por el paradigma del pluralismo estructurado[287], cuya idea central es una competencia entre instituciones públicas y privadas regulada por el Estado, pero sus objetivos no fueron los mismos. En el caso colombiano la reforma buscaba conciliar visiones sanitaristas, mercantiles y corporativas en el contexto de la aprobación de una nueva constitución (1991) que consagró el Estado social de derecho en un contexto contradictorio de apertura económica, liberación y desregulación de mercados. En cambio, en el mexicano la idea fue realizar una reforma para incorporar a los sectores que no tenían acceso a los servicios privados o de seguridad social, a través de un esquema focalizado (Cuadro 15).

286. Las fuentes consultadas divergen en el porcentaje de población incluida (ver ILO, 2000 y Mesa Lago, que difieren en los casos colombiano y mexicano).

287. Una propuesta de Lordoño y Frenk (1997) que propone la articulación de funciones (regulación, financiamiento, coordinación y prestación de servicios), articulación de ofertas (seguridad social, seguros privados, protección a los pobres), donde la regulación corresponde a los ministerios de salud, el financiamiento es público, se articulan las distintas instancias de salud y hay un pluralismo en la oferta de servicios (públicos, de seguridad social, mercantiles y focalizados).

Cuadro 15: Los paradigmas de las reformas de salud en los RB Duales

	Brasil	Colombia	Venezuela	México
Paradigma de reforma	Reforma sanitarista.	Reforma mixta (pluralismo estructurado).	Reforma sanitarista. Siguiendo un paradigma propuesto por la Organización Panamericana de la Salud, bajo un esquema universalista (7)	Reforma residual, guiada por un modelo de pluralismo estructurado.
Antecedentes	Sistema de salud altamente fragmentado que excluía a gran parte de la población. La salud estaba ligada a los sistemas de pensiones (1), no era una responsabilidad pública (2). Los servicios de los proveedores privados de salud eran obligatorios y contratados por las cajas previsionales de los trabajadores de empresas privadas o los empleados públicos. La capacidad instalada del sistema de salud era básicamente privada (3).	El Instituto de Seguros Sociales (ISS) (4) cubría en salud a los trabajadores del sector privado No ofrecía cobertura familiar en salud(5). Para los trabajadores del sector público, había diversos regímenes previsionales en salud (6).	El Sistema Público Nacional de Salud (SPNS) era muy excluyente (8), fragmentado, inequitativo (9), carecía de recursos suficientes y ofertaba servicios de baja calidad a través de un conjunto de subsistemas (10). Tenía una escasa capacidad regulatoria (11). En los años 1980 y 1990 fue reformado para promover su privatización y descentralización.	Antes de la reforma de 2004 el sistema ofrecía seguros privados para quienes podían pagarlos (12). Seguridad social contributivo para los trabajadores formales del sector privado o público (13). Asistencia pública para sectores pobres o vulnerables (14). Programas focalizados de primer nivel para atender a la población indígena (15).
Objetivos	Crear un sistema único de salud (el SUS, establecido en 1990) y garantizar el derecho universal a la salud.	Construir un sistema contributivo obligatorio para cubrir al cotizante y su familia. Desarrollar un mercado de Empresas privadas Promotoras de Salud (EPS), con apoyos públicos, regulado por el Estado, para separar el rol de asegurador del de prestador de servicios. Adicionalmente estableció un régimen subsidiado par a la población no cotizante.	Establecer el Sistema General de Seguridad Social (SGSS): intersectorial, descentralizado y participativo, integrado a la seguridad social: Delegar la oferta de servicios a Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) de naturaleza estatal o privada. Y delegar la administración de los recursos recaudados a las Entidades Promotoras de Salud (EPPS) de carácter privado.	Desarrollar un sistema para incorporar al sistema de salud a quienes no tenían acceso a la seguridad social o los seguros privados de salud.

1. Desarrollado entre 1930 y 1960.
2. El Ministerio de Salud ofrecía atención gratuita a trabajadores informales y pobres, pero no tenían ningún derecho.
3. 65% de la oferta de camas era privada y más del 50% de los ciudadanos no tenía derecho a la salud.
4. Financiado con una contribución obrero-patronal.
5. Sólo al trabajador, su cónyuge en caso de maternidad y a los hijos, hasta el primer año de vida.
6. Financiados directamente por cada entidad.

7. Organizada alrededor de los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración y corresponsabilidad social.
8. El sistema ofrecía una cobertura teórica del 100% pero la cobertura real estaba muy por debajo de ese porcentaje, tal como lo evidencia el porcentaje del gasto privado en salud con respecto al gasto total en salud entre 1995-1999, que ascendía al 38%, dedicado a la compra de seguros privados, esquemas de medicina prepagada y gastos médicos pagados directamente por la población, situación alarmante considerando que en 2000 el 35% de la población vivía en pobreza crítica, el desempleo alcanzaba más del 20% y entre el 50 y el 55% de la fuerza laboral era informal.
9. A pesar de contar con uno de los gastos per cápita más altos de la región antes de la reforma en 1998 (345 dólares), sólo superado entre 1995-1999 por países como Brasil y Uruguay (con 417 y 603 dólares respectivamente).
10. El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), el Instituto de Previsión y Asistencia Social del Ministerio en Educación (IPASME), el Instituto de seguridad de las fuerzas armadas (FFAA), un seguro para los trabajadores petroleros, los seguros para los trabajadores de las universidades.
11. A cargo del por parte del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS).
12. Aproximadamente el 3.0% de la población.
13. Cubrían al 49% de la población (de acuerdo a estas fuentes citadas) y ofrecían servicios de primero, segundo y tercer nivel, a través de diversas instituciones: El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).
14. Cubrían al 41% de la población y ofrecían servicios de primero y segundo nivel, con cuotas de recuperación.
15. Cubrían al 7% de la población y ofrecían servicios de primer nivel.

Fuentes: Elaboración propia basado en Alvarado, et. al. (2008: 114-115), Bonniec (2002: 207-208), Bonvecchio, et. al. (2011: 279), Capriles, et. al., (2001: 34-38, 44), Cohn (2008: 88), GES (2007: 3), Giovanella (2013: 23, 73), Gómez y Nieto (2014: 734-735), Mesa-Lago (2007: Cuadro 7.1), OCDE (1998: 96), Pereira, (2001: 56), Tolentino (2009, 252), Uribe (2009).

El cuadro 16 resume las trayectorias seguidas por las reformas, muestra a los actores que las promovieron y aquellos que participaron en su diseño, aprobación e implementación.

Cuadro 16: Los actores de las reformas de salud en los RB Duales

	Brasil	Colombia	Venezuela	México
Trayectoria de la reforma	*Bottom-Up.*	*Top-Down.*	*Top-Down.*	*Top-Down.*
Promoción de la reforma	A cargo de una coalición sanitarista, en el contexto de la aprobación de la Constitución de 1988 (1).	Promovida por el Estado para dar cumplimiento a un mandato constitucional.	Promovida por el Estado para dar cumplimiento a un mandato constitucional.	Promovida por una coalición de tecno-políticos (6) desde el poder ejecutivo del Estado.
Diseño	A cargo de expertos sanitaristas, académicos y funcionarios del sistema de salud brasileño.	Los ministerios de salud y trabajo (3).	El Ministerio de Desarrollo Social (4)	Diseñada por una coalición de expertos tecno-salubristas (7)
Aprobación	Intenso proceso de negociación con élites de centro- izquierda y centro-derecha. Tanto la coalición sanitarista como la coalición de intereses privados contaban con apoyos en el Congreso La negociación no logró reducir la influencia del sector privado en la provisión de servicios de salud. Se aprobó la salud como un derecho ciudadano y un deber del Estado, pero se mantuvo el rol proveedor del sector privado y el subsidio público a los gastos privados de salud: desmercantilización del acceso y mercantilización de la oferta.	Fue apoyada por el congreso a través de la aprobación de dos leyes: La Ley 100 en 1993 y la Ley 1122 en 2007.	La reforma fue aprobada por el Congreso y es producto de la reforma que culminó con el establecimiento de una nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.	Apoyada en el congreso por una coalición partidista entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN).
Implementación	Apoyo de tres gobiernos sucesivos del Partido del Trabajo Apoyo de los gobiernos municipales. Fuertes frenos por parte de intereses corporativos y mercantiles (2). Resistencia de los gobiernos estaduales.	*A favor:* Entidades Promotoras de Salud y Administradoras de Régimen Subsidiado. Intereses privados representado por la Asociación de Empresas de Medicina Integral y la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas. Consejo Social de Salud. Mayor importancia del Ministerio de Hacienda Banco Mundial *En contra:* Asociaciones de Usuarios Movimiento Nacional de Salud y la Seguridad Social	Apoyo de una Misión Médica Cubana a partir de 2003, que influyó notablemente en una redefinición del modelo (5). Resistencia por parte del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y de los seguros privados continúan operando como ocurría antes de la reforma.	La coalición tecno-salubrista con el apoyo de la Secretaría de Salud y la Secretaría de Hacienda (8). Resistencia de sindicatos de trabajadores del sector salud (9) y de coaliciones salubristas (10).

1. Respaldada por fuertes movilizaciones sociales e integradas por profesionales de la salud, administradores de hospitales, empleados de la seguridad social, académicos y sindicatos
2. Reforzados en un contexto de economía debilitada y de políticas de ajuste en el momento de creación del SUS.
3. Fusionados en 2002 en el ministerio Protección Social.
4. Después convertido en el Ministerio del Poder Popular para la Salud (MS).
5. Cuya metodología de trabajo incluye la creación de una red (Barrio Adentro) y una serie de prácticas sanitarias: censos comunitarios, diagnóstico de riesgos y problemas de salud, así como visitas domiciliarias.
6. Tecno políticos: coalición a favor del mercado, que emergió después de la crisis de 1982, integrada por políticos y técnicos formados en universidades estadounidenses y en el ITAM.
7. Coalición con una larga trayectoria en universidades norteamericanas y con una amplia hegemonía en el campo de la salud desde los años 1980 hasta el 2018, influyó en la introducción del derecho a la protección de la salud en el artículo 4° Constitucional y en la definición del Sistema Nacional de Salud coordinado por la Secretaría de Salud, que incluye a los sectores social y privado y creó servicios focalizados para los pobres. Es encabezada por Julio Frenk (Ex Secretario de Salud en el gobierno de Vicente Fox).
8. Que superó la competencia de un modelo liberal alternativo.
9. Esta resistencia logró evitar reforma privatizadora en 1984 debido a poder de veto del sindicato de trabajadores del IMSS que abandonó las filas de los sindicatos oficiales y se unió a una confederación de sindicatos independientes a la Unión Nacional de Trabajadores (UNT).
10. Cruciales en el desarrollo de políticas universalistas en la ciudad de México y en la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) en noviembre de 2019, en sustitución del Seguro Popular.

Fuentes: Dión (2006: 44, 67 y 72); Fleury (2007: 149); Hunter y Sugiyama (2009: 44); Melo (2014: 3); Pêgo (2010:53); Uribe (2009: 46-47), Viana, et. al. (2013:218).

Como podemos apreciar predominaron las reformas *top-down*, la excepción fue la reforma brasileña. Con la excepción de México fueron promovidas en el contexto de cambios constitucionales. El diseño tendió a ser tecnocrático y los ministerios de salud, trabajo y protección social y el de Hacienda en el caso de México fueron quienes fueron los responsables de designar a los equipos de planificadores. La aprobación de las refor-

mas implicó negociaciones complejas con partidos políticos diversos y se dirimió en los congresos, los resultados fueron con frecuencia distintos a los esperados. La implementación fue aún más difícil porque exigió hacer frente a coaliciones de actores que intentaron y consiguieron reorientar las reformas, dichas negociaciones siempre expresaron una pugna entre concepciones de mercado y concepciones sanitaristas, pero la tendencia dominante fue el poder de veto corporativo y de mercado (Cuadro 17).

El cuadro 17 profundiza en los obstáculos de diversa naturaleza que las reformas han enfrentado, que limitaron sus alcances o que han llevado a la finalización de una de ellas.

Cuadro 17: Los frenos a las reformas de salud en los RB Duales

	Brasil	Colombia	Venezuela	México
Problemas y obstáculos	Financieros y de calidad de los servicios producto del poder de veto corporativo y de mercado. Esto tiene consecuencias negativas para el sistema: • Restricciones y asimetrías en el acceso a los servicios de salud • Problemas de coordinación entre los municipios y los estados. • Deterioro de la infraestructura, escases de personal hospitalario, y largas filas. Debido a la fuga de los sectores medios hacia los servicios privados el SUS se hace cargo de los más pobres: aproximadamente el 75% de los usuarios de servicios de salud (1).	Obstáculos políticos: Presiones del sector privado y de tecnócratas a favor del mercado. Protestas de sindicatos, asociaciones de usuarios de la salud y organizaciones indígenas (2). Numerosas demandas judiciales de usuarios del sistema. Crisis financiera: producto de la recesión económica de finales de los años 1990 (3).	Mayor segmentación del sistema debida a la creación de la Misión Barrio Adentro en 2003 (4). En 2008 se recentralizó el sistema. En un contexto de crisis política y económica, de intensa migración (5), escasez de medicamentos y de productos básicos de salud (6), se ha generado una crisis epidemiológica (7) La imposibilidad de implementar la reforma ha provocado que • Los institutos de seguridad social cubren a los asalariados formales. • La Red Misión Barrio Adentro atienda a los trabajadores informales. • Y los seguros privados a quienes pueden pagar por ellos.	El Seguro popular agudizó la segmentación, estratificación y jerarquización del sistema de salud. Institucionalizó un esquema de ciudadanía social de carácter dual, en el que los derechos y servicios a los que tenían acceso los más pobres y vulnerables eran de menor calidad que los derechos de quienes tenían acceso a los sistemas de seguridad social. La integración del sistema no mejoró. El SP favoreció una fuga hacia arriba en busca de mejores derechos y beneficios por parte de los sectores medios.
La continuidad de la reforma	El futuro del SUS está en riesgo porque ha perdió el apoyo del poder ejecutivo que ya no está en manos del Partido del Trabajo sino de un gobierno de derecha (hasta antes del regreso de Luiz Inácio Lula en 2023) y a favor de soluciones de mercado.	Los conflictos políticos y la crisis económica condujeron: al desmantelamiento del ISS, al fracaso de la función reguladora del Estado, al crecimiento de las aseguradoras privadas, al descuido de los programas de salud pública e hicieron imposible equiparar los regímenes subsidiado y contributivo.	La continuidad de la reforma está seriamente comprometida. La OPS considera que el sistema ha perdido de capacidad operativa, ha generado una crisis hospitalaria y de la medicina especializada y esto ha afectado la prestación de servicios y medicamentos gratuitos. (8).	Tras el triunfo de la izquierda en las elecciones presidenciales de 2018 la reforma acaba fue derogada en noviembre de 2019. Se declaró la desaparición del SP y su sustitución por el INSABI. Posteriormente en 2023 este fue sustituido por el IMSS Bienestar

1. Mientras el otro 25% tiene doble afiliación porque accede a servicios privados.
2. Quienes se oponían a apegarse a las nuevas reglamentaciones o criticaban el funcionamiento del sistema.
3. Que redujo las aportaciones debido al desempleo e incrementó los subsidios.
4. Que se constituyó en una red paralela al sistema de salud preexistente con tres niveles de atención (primaria, secundaria y especializada).
5. En 2017 más de 1.6 millones de venezolanos migraron a otros países. Entre los migrantes se encuentran un contingente muy importante del personal de salud, aproximadamente 22 mil médicos de acuerdo con la Federación Médica Venezolana, lo que

equivale a la 33% de los médicos que había en 2014 [66,138], además 6 mil bio-analistas y técnicos de laboratorio también han migrado, al igual que entre 3 mil y 5 mil enfermeras.

6. En particular en los niveles de atención de segundo y tercer nivel.
7. Repunte de enfermedades y epidemias: malaria, sarampión, VIH, tuberculosis.
8. De acuerdo con la OPS (2018) la migración de médicos ha afectado predominantemente a algunas especialidades: neonatología, anestesiología, cuidados intensivos y atención de urgencias.

Fuente: Elaboración propia con base en Barba y Valencia (mimeo.); Mesa Lago (2005: 34-35; 2007); OPS (2018: 1-12); Bonvecchio, et. al. (2011); Alvarado, et. al. (2008); Uribe (2009: 48-66).

7.3.3 Los programas de transferencias monetarias condicionadas

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) de AL se consolidaron en los RBD, a partir de las experiencias de Brasil con programas municipales y estatales en la segunda mitad de los años 90 y en México con el primer programa nacional de TMC de la región, inicialmente llamado Progresa en 1997 (que después cambiaría su nombre a Oportunidades en 2002 y al final Prospera en 2014[288]) (PROP) (ver cuadro siguiente).

288. Vera (2019) considera que sí hay una ruptura entre Progresa-Oportunidades y Prospera, con la incorporación de elementos de inclusión productiva y laboral.

Cuadro 18. Transferencias Monetarias Condicionadas en RBD en AL (2018)

	Programa Principal	Año Inicio Y Término	Gasto Anual (% PIB)	Transferencia Mensual Máxima por Hogar (Dólares)	Cobertura (1) (% Población)
Regímenes de Bienestar Duales con Reformas Universalistas					
Brasil	Bolsa Família	2003-	0.44	182 (2)	27.3
Panamá	Red de Oportunidades	2006-	0.04	50	6.6
Regímenes de Bienestar Duales con Reformas Liberales					
Colombia	(Más) Familias en Acción	2001-	0.19	90.4 (3)	19.9
México	Progresa-Oportunidades-Prospera	1997-2018 (4)	0.35 (5)	128.3 (6)	24.8

1. A partir de estimación de personas en hogares con receptores
2. Se refiere a 2011. A partir de 2012 no hay monto máximo por familia; se calcula la transferencia dependiendo del ingreso per cápita, tamaño y composición de los hogares
3. Se refiere a 2017
4. La base de datos CEPAL distingue entre el Programa Progresa-Oportunidades y el llamado Prospera. En este trabajo consideramos que Prospera es continuidad de Progresa-Oportunidades
5. Se refiere al presupuesto
6. No incluye la transferencia para útiles escolares ni la de adultos mayores

Fuente CEPAL (2020B y 2023).

Después de estas experiencias seminales, las TMC se expandieron en la región con adaptaciones nacionales diversas (Barba, 2019) y con promotores heterogéneos, y crecieron también entre los RBD (ver Cuadro 19).

Cuadro 19: Coaliciones Promotoras de Programas de TMC en Regímenes Duales

	Brasil	Colombia	México	Panamá
Programas Centrales Nacionales	Bolsa Família (2003)	Familias en Acción (2000)-Más Familias en Acción (2012)	Progresa (1997)-Oportunidades (2002)-Prospera (2014)	Red de Oportunidades (2006)
Germen ideacional	Interno	Externo	Interno	Externo
Trayectoria de diseño	Municipios/Nacional	Nacional (Top-down)	Nacional (Top-down)	Nacional (Top-down)
Actores	Coalición de capital humano Coalición del ingreso ciudadano incondicional Coalición por seguridad alimentaria	Coalición de capital humano Enfoque de seguridad (Plan Colombia) Enfoque humanitario (por la paz) Enfoque pro-derechos	Coalición de capital humano Coalición de demógrafos	Coalición de capital humano Enfoque de seguimiento familiar (Programa Puente, Chile)
Influencia (menor, m; Mayor, M)	m: Progresa-Oportunidades (México) m: Puente (Chile)	M: Progresa (México) m: Bolsa Escola (Brasil) m: Puente (Chile)	m: Experiencias municipales Brasil	M: Progresa-Oportunidades (México) M: Puente (Chile)
Coaliciones Internacionales de Apoyo	Coalición de capital humano: financiamiento de BM y amplia difusión internacional por BM y BID	Coalición de capital humano: financiamiento de BM y BID, y difusión	Coalición de capital humano: financiamiento de BM y muy amplia difusión internacional por BM y BID	Coalición de capital humano: financiamiento del BM y del BID y difusión

Fuentes: Arim et al (2009); Núñez y Cuesta (2006); Fiszbein y Schady (2009); Attanasio et al (2010); Berrio (2012); Garzón (2013); Arboleda (2014); Balen (2014); Vargas (2015); Him (2017); Morais (2017); Vera (2017); Urrutia y Robles (2018); Valencia (2019); Vera (2019); CEPAL (2020).

No es gratuito que las TMC hayan iniciado en estos países porque en buena parte del siglo XX experimentaron intentos de incorporación creciente de la población en los mecanismos de protección social, sin embargo, mantuvieron a importantes segmentos de la población fuera de ella (ver Cuadro 1 y 2); con la fuerte crisis de los años 80, la debilidad del sistema de protección social se mostraba aún con mayor nitidez. En este contexto, diversas coaliciones promovieron la generación de nuevas acciones del Estado para enfrentar la pobreza: Progresa en 1997 en México, Bolsa Família

en 2003 en Brasil[289], Familias en Acción en 2000 en Colombia y Red de Oportunidades en 2006 en Panamá. Aunque estos cuatro programas comparten algunos elementos centrales (en especial se trata de transferencias monetarias condicionadas para promover la inversión en capital humano de las familias en educación, salud y alimentación) (CEPAL, 2020; Barba, 2019), las coaliciones que los promovieron son heterogéneas (Ver Cuadro anterior), lo que imprime características propias a los programas. Lograron estas coaliciones consolidar programas nacionales e influir en la difusión internacional de la TMC (especialmente Progresa y Bolsa Família, pero también Familias en Acción).

El germen ideacional puede ser interno o externo. En el caso de PROP una sólida coalición nacional centrada en la creencia central en la relevancia de la inversión en el capital humano de las familias para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza impulsó el programa, asociado a un grupo de funcionarios demógrafos (que imprimieron cambios significativos al primer diseño, especialmente referidos al papel de la mujer de familia), y logró una fuerte alianza con una coalición internacional de académicos y funcionarios de organismos financieros internacionales (Valencia, 2019)[290].

En el caso de Bolsa Família se conjuntaron enfoques diferenciados nacionales de una coalición de capital humano formada por funcionarios municipales, estatales y federales, de diversos partidos, una coalición del ingreso ciudadano incondicional formada por militantes y legisladores del Partido del Trabajo, y una coalición defensora de la seguridad alimentaria que subraya el derecho a la alimentación y formada por activistas de organizaciones no gubernamentales, funcionarios municipales, estatales y federales; estos enfoques subsistieron con la creación del programa federal Bolsa Família, generado por decisión del presidente Lula da Silva en 2003

289. El origen de Bolsa Família puede trazarse en un conjunto de experiencias municipales y estatales, generadas desde 1995, y en el programa nacional centrado sólo en la educación en 2001, Bolsa Escola (Valencia, 2019).

290. Diversos analistas subrayan una influencia menor de las experiencias del Programa Bolsa Escola, con las becas escolares, en la etapa del diseño del Progresa (Morais, 2017: 141; Valencia, 2019).

(Valencia, 2019)[291]; la resultante en la confluencia de estas tres coaliciones es el carácter "híbrido" del programa: garantía de renta de ciudadanía por una parte, reforzamiento del capital humano por otra (Ivo y Exaltação, 2010). Probablemente este carácter híbrido relativizó la alianza de este programa con la coalición internacional de capital humano.

En cambio, en Familias en Acción y en la Red de Oportunidades el germen ideacional fue externo y en gran medida ambos importaron las ideas centrales del Programa Progresa-Oportunidades, pero también del Programa Puente de Chile. Familias en Acción fue diseñado a partir del conocimiento de los programas Oportunidades (México), Bolsa Escola (Brasil) y Puente (Chile); en especial, "lineamientos técnicos y operativos de Oportunidades fueron adaptados al caso colombiano" (Núñez y Cuesta, 2006: 247) que fue así "modelado" a partir de Progresa-Oportunidades (Attanasio et al, 2010: 183), después de contactos de funcionarios colombianos con académicos y funcionarios ligados al programa mexicano (Urrutia y Robles, 2018: 2) y con presiones del BM (Garzón, 2013: 44). Fueron activos también funcionarios del Ministerio de Educación seguidores de un enfoque "basado en eficiencia" (Morais, 2017: 107-108). Además de esta influencia de la coalición de capital humano nacional e internacional, en la trayectoria de Familias en Acción han confluido otros actores: el programa inició como parte del Plan Colombia[292] (Urrutia y Robles, 2018: 7-8), en un contexto de crisis económica severa y de negociaciones de paz; confluyeron en forma compleja así enfoque de seguridad (frente a los carteles de droga y las guerrillas), perspectiva humanitaria (paz) y políticas sociales (Balen, 2014: 56-57; Vera, 2017). Participaron en la generación inicial de sistemas de información economistas y miembros de think tank (Balen, 2014: 37). Además, la Corte Constitucional incorporó parcialmente la perspectiva de derechos en 2004, cuando exigió al gobierno la protección de los derechos de las personas desplazadas y este decidió incorporarlas como beneficiarias de Familias en Acción (Balen, 2014: 53-54); y se generó la Ley 1532 en 2012

291. Diversos analistas subrayan una influencia menor del Programa Oportunidades en 2003 para la articulación de un programa nacional con los tres componentes de educación, salud y alimentación (Valencia, 2019). También influyó Puente (Chile), en referencia a la estrategia de apoyo familiar (Morais, 2017: 139).

292. Plan firmado por el presidente Andrés Pastrana con el gobierno de los Estados Unidos para combatir los carteles de la droga y las guerrillas (Vera, 2017: 94). Inicialmente el BM y el BID mostraron reticencias a involucrarse en un Programa de TMC vinculado a este Plan de seguridad (Garzón, 2013: 81; Balen, 2014: 28).

para asegurar la continuidad del programa, que estableció que el 100% de las familias en situación de pobreza y de las familias desplazadas podrán ser beneficiarias del Programa (Vargas, 2015) y se renombró al Programa como Más Familias en Acción (Castilla, 2014: 69).

El programa Red de Oportunidades de Panamá también fue diseñado como adaptación de otros programas de la región latinoamericana (Him, 2017: 115), en especial con la experiencia del Programa Progresa-Oportunidades[293] y del Programa Puente de Chile, del que se adoptó la estrategia de acompañamiento familiar (Arim, 2009: 52; Rodríguez, 2010: 25). Participaron en el diseño funcionarios del gabinete social y de gobiernos locales, además de expertos internacionales (Him, 2017: 114), que adoptaron explícitamente el enfoque de acumulación de capital humano y de las políticas focalizadas para enfrentar la pobreza (Rodríguez, 2010: 14). Para el diseño se tomó la estrategia *top-down*, "debido a la necesidad de cumplir con los términos y condiciones de las instituciones financieras internacionales" (p. 115).

Todas estas experiencias están asociadas a una fuerte coalición internacional de capital humano, formada por académicos y funcionarios de instituciones financieras internacionales, especialmente el BM y el BID. Esta coalición ha otorgado créditos a los programas, ha presionado para que adapten programas, ha generado intercambios de experiencias, ha colaborado en difundirlos en el resto de AL y globalmente. Sin embargo, esta asociación es heterogénea. Las cuatro experiencias han sido apoyadas mediante créditos ya sea para el inicio mismo del Programa (Bolsa Família, Familias en Acción y Red de Oportunidades) y para apuntalar su continuidad (PROP y el resto). Bolsa Familia recibió créditos del BM y los otros tres del BM y el BID (Him, 2017: 114; CEPAL, 2020). PROP recibió también apoyo técnico y financiero del BID para la evaluación[294]. El BM y el BID han sido muy importantes en la difusión de los programas de estos regímenes duales, en especial de Progresa-Oportunidades y de Bolsa Família; el programa que ha sido presentado por estas instituciones como paradigmático ha sido PROP, por centrar su diseño en un enfoque de acumulación

293. Comunicación personal de funcionaria de Oportunidades en México: diseñadores de Red de Oportunidades estuvieron en las oficinas del programa mexicano.

294. Observación personal de uno de los autores de este texto.

de capital humano y promover evaluaciones desde el inicio, entre otras razones. Por ejemplo, en la página web del Banco Mundial hasta 2010 se podían contabilizar 5,442 entradas para Progresa-Oportunidades y 2,040 para Bolsa Familia; en la página web del BID, 432 y 110 respectivamente, de acuerdo a estudio de Morais (2017: 142-143). En el reporte del Banco Mundial, conducido por Fiszbein y Schady (2009: 6), se señala que: "What really makes Mexico's program iconic are the successive waves of data collected to evaluate its impact, the placement of those data in the public domain, and the resulting hundreds of papers and thousands of references that such dissemination has generated". Sin lugar a dudas, PROP, Bolsa Família, Familias en Acción y Red de Oportunidades fueron apoyadas por la coalición internacional de capital humano y, a su vez, especialmente los tres primeros han colaborado para consolidar esta coalición y su difusión global.

7.4 El impacto de las reformas

Sin duda tras tres décadas de reformas algunas cosas han cambiado: Brasil y Panamá parecen haber disminuido notablemente su brecha de bienestar, México y Colombia han logrado avances menores, pero no desdeñables. Sin embargo, el caso de Venezuela es incierto debido a una profunda crisis económica y política. Brasil y Panamá se acercan a los regímenes universalistas de AL (amplia seguridad social, sin llegar a ser universal, completada por importantes iniciativas no contributivas), Colombia y México mantienen su dualismo (con importantes iniciativas no contributivas con perspectiva minimalista) y Venezuela está en un proceso de desestructuración de los acuerdos centrales debido a la crisis en curso. Detrás de esta nueva situación destacan las estrategias distintas seguidas por estos países, que fluctúan entre una visión centrada en el Estado (claramente es el caso de Brasil y Venezuela), una visión más ligada al mercado (claramente es el caso de México y en menor medida el de Colombia) y una perspectiva gradualista en el caso de Panamá.

Los cinco regímenes duales mostraron un desempeño económico divergente (Cuadro 20): inicialmente Brasil, Venezuela y Panamá manifestaron

un dinamismo importante, sin embargo, sólo lo mantuvo este último; Brasil pasó por recesiones importantes sin retomar el crecimiento. Colombia y México mantuvieron bajo crecimiento, más constante en el caso colombiano. En este contexto macroeconómico, todos estos países incrementaron su gasto social, de manera más destacada Venezuela y Brasil, y en menor medida Colombia y México, que lo frenaron en el marco de una política macroeconómica conservadora (Cuadro 20). Brasil, mantuvo la tendencia al alza en su gasto social hasta 2015, pero esto cambió en 2018 seguramente debido a la crisis económica, aunque el freno no fue muy grande, probablemente debido a acuerdos sociales previos. Hasta antes de la crisis de Venezuela, este país y Brasil se acercaban al promedio de los países de la OCDE.

Cuadro 20. RBD en América Latina: crecimiento y gasto social, 2000, 2008, 2015 y 2018

	PIB 2000 (1)	PIB 2008 (1)	PIB 2015 (1)	PIB 2018 (1)	Gasto social 2000 (% del PIB) (2)	Gasto social 2008 (% del PIB) (2)	Gasto social 2015 (% del PIB) (2)	Gasto social 2018 (% del PIB) (2)
RB Duales con reformas universalistas	**3.6**	**6.8**	**-1.3**	**2.5 (3) -4.9 (4)**	**10.6**	**11.8**	**14.5**	**13.2 (3)**
Brasil	4.4	5.1	-3.5	1.3	12.5	14.0	16.3	17.7
Panamá	2.7	9.9	5.7	3.7	8.4	8.4	8.5	8.7 (5)
Venezuela	3.7	5.3	-6.2	-19.6	10.8	13.1	18.8 (6)	n.d.
RB Duales con reformas liberales	**3.9**	**2.2**	**3.2**	**2.4**	**7.4**	**10.0**	**11.8**	**10.7**
Colombia	2.9	3.3	3.0	2.6	8.4	11.3	13.0	12.6
México	4.9	1.1	3.3	2.1	6.3	8.6	10.5	8.7
América Latina	**3.8**	**4.0**	**-0.2**	**1.0**	**8.5**	**9.5**	**11.2**	**11.3**

1. Tasa de crecimiento del PIB, a precios constantes (basado en fuentes nacionales)
2. Gasto social del gobierno central (basado en fuentes nacionales)
3. Sin Venezuela.
4. Con Venezuela.
5. Rodríguez (2013: Cuadro 9) apunta indicadores de gasto social notablemente más elevados para el caso de Panamá, incluso más elevado en proporción que en Brasil.
6. Es 2014

n.d.= no disponible

Fuentes: CEPAL (2020C, 2023).

Los regímenes con reformas universales disminuyeron de manera muy importante la pobreza, cerca de la mitad, al menos hasta que reapareciera la crisis económica después de 2014; Brasil frenó un poco la dinámica de reducción de su pobreza, mientras Venezuela empezó, a partir de 2015, a mostrar signos de crisis social con el incremento de cuatro puntos, al contrario de Panamá que mantuvo la tendencia descendente. En los regímenes con reformas liberales también se manifestó una reducción de la pobreza, sobre todo en Colombia que la disminuyó en casi 24 puntos porcentuales entre 2000 y 2018[295] y México marginalmente (Cuadro 21).

Cuadro 21. RBD en América Latina: pobreza y desigualdad del ingreso, 2000, 2008, 2015 y 2018

	Pobreza 2000 (% de la población) (1)	Pobreza 2008 (% de la población) (1)	Pobreza 2015 (% de la población) (1)	Pobreza 2018 (% de la población) (1)	Concentración del ingreso 2000 (Coeficiente de Gini) (1)	Concentración del ingreso 2008 (Coeficiente de Gini) (1)	Concentración del ingreso 2015 (Coeficiente de Gini) (1)	Concentración del ingreso 2018 (Coeficiente de Gini) (1)
RB Duales con reformas universalistas	**37.5**	**25.6**	**21.8**	**17.5 (2)**	**0.511**	**0.481**	**0.463**	**0.521 (2)**
Brasil	38.4 (3)	25.3	18.8	20.4	0.576 (3)	0.536	0.511	0.540
Panamá	29.8	26.8	18.2	14.6	0.564	0.528	0.499	0.501
Venezuela	44.2	24.7	28.3 (4)	n.d	0.392	0.379	0.378 (4)	n.d.
RB Duales con reformas liberales	**51.3**	**43.9**	**34.1**	**32.7**	**0.548**	**0.543**	**0.508**	**0.492**
Colombia	53.8 (5)	44.6	30.6	29.9	0.567 (5)	0.572	0.524	0.520
México	48.8	43.1	37.6 (6)	35.5	0.528	0.513	0.491 (6)	0.464
América Latina	**44.0 (3)**	**33.5**	**29.0**	**29.8**	**0.531**	**0.500**	**0.466**	**0.461**

1. Sobre la base de encuestas de hogares de los países
2. Sin Venezuela
3. Es 2001.
4. Es 2014.
5. Es 2002.
6. Es 2016.

n.d.= no disponible

Fuente: CEPAL (2020C y 2023).

295. En México la reducción fue marginal.

Todos estos regímenes lograron disminuciones en la desigualdad de ingresos (medida por el índice de Gini) entre 2000 y 2015. Venezuela mantuvo una de las desigualdades de ingresos más bajas en América Latina en el este periodo, aunque no se puede establecer con claridad el impacto de la crisis para 2018. Sin embargo, en el caso de Brasil con la crisis parte importante de lo ganado en este rubro se perdió. En los regímenes con reformas liberales la disminución del índice de Gini ocurrió a un ritmo menor, pero en ellos siguió disminuyendo hasta 2018. Debe señalarse que en general las reducciones de la desigualdad, cuando se dieron, fueron menores en proporción a las reducciones logradas en el ámbito de la pobreza (Cuadro 21).

Es probable que la cobertura de la seguridad social se haya incrementado en los países con reformas universalistas, notablemente el caso de Brasil y Panamá menos en Venezuela. Algunos indicadores de la seguridad social brasileña y panameña muestran una cobertura cercana a dos tercios y a 80% respectivamente[296], aunque Venezuela superó la mitad, cayó varios puntos con la crisis. México y Colombia se mantienen con indicadores de un tercio de cobertura de la seguridad social, con un ligero incremento en Colombia (Cuadro 22). De confirmarse esta dinámica, con otros indicadores, se mostraría con mayor claridad el dualismo institucionalizado de los regímenes con reformas liberales y la tendencia universalista de los otros.

Cuadro 22. Cobertura en seguridad social

	Pensiones Efectivas 2009 (1) (%)	Ocupados que aportan a un sistema previsional 2001 (%) (2)	Ocupados que aportan a un sistema previsional 2008 (%) (2)	Ocupados que aportan a un sistema previsional 2014 (%) (2)	Ocupados que aportan a un sistema previsional 2017 (2)
RB Duales con reformas universalistas					
Brasil	86.3	47.3	53.2	62.1	63.7 (3)
Panamá	25.0 (2000)	n.d.	64.0 (2009)	n.d.	n.d.
Venezuela	50.1	36.2	38.6	43.4 (4)	n.d.
RB Duales con reformas liberales					
Colombia	23.0	n.d	30.9	35.0	37.3
México	25.2	27.6 (2002)	33.1	32.9	30.1 (2016)

296. Rodríguez (2013: Cuadro 23) indica una cobertura de la seguridad social en 2010 de 81.7% en Panamá.

1. Porcentaje de personas en edad legal de retiro que reciben pensión
2. El año indicado o el más cercano en CEPAL (2020).
3. En 2016 llego hasta 65.2%
4. En 2011 llegó hasta 55.6%

Fuente ILO (2020), Pensiones efectivas. CEPAL (2020C), Contribuyentes activos (excepto Panamá que es tomado de ILO, 2020).

Destaca que los regímenes con reformas estructurales pensionarias, Colombia y México, no cambiaron radicalmente la participación real de los ocupados en el sistema previsional y que debieron generar pensiones sociales de amplia cobertura pero con un gasto extraordinariamente débil; en cambio los regímenes con reformas universales, modificaron sólo paramétricamente sus sistemas de pensiones y generaron pensiones sociales notablemente más generosas y con mayor gasto social. A fin de cuentas, los regímenes con reformas universalistas intentaron nuevas formas de inclusión social que fueron más relevantes que las de Colombia y México (Ver Cuadro 10).

Algunos de los regímenes considerados incrementaron el compromiso público en el sistema de salud con gastos mayores, en el marco de las reformas abordadas aquí. Entre los reformadores con tendencias universalistas debe destacarse el caso brasileño que aumentó el gasto público en salud hasta 2015 y luego lo estabilizó en 2018, disminuyó el gasto de bolsillo de los ciudadanos hasta 2015, aunque luego se produjo un leve repunte en 2018, incrementó los servicios y logró, siguiendo los criterios de la OIT, la cobertura total del sistema de protección social (sumando los cubiertos por la seguridad social y el SUS). A pesar de las limitaciones del sistema de salud brasileño sobresale esta tendencia que probablemente sufrió reveses con las políticas promovidas por Jair Bolsonaro, en especial el freno al gasto (Cuadros 23 y 24).

En este mismo segmento, Panamá prácticamente mantuvo su gasto, pero no logró una reducción consistente en el gasto de bolsillo, pero sí logró mejoras en los servicios. Es paradójico en este grupo el caso de Venezuela que reporta a la OIT la cobertura total del sistema de protección social en salud, pero en los últimos años con la crisis baja el gasto social de manera dramática y se incrementa el gasto de bolsillo para convertirse el más alto

entre los regímenes dualistas en 2018. Alta cobertura con gasto social en descenso abrupto significa debilidad en los servicios y necesidad de gasto por parte de los ciudadanos (Cuadros 23 y 24).

Cuadro 23. RBD en América Latina: gasto en salud, 2000, 2008, 2015 y 2018

	Gasto Público en Salud (1) (% PIB) 2000	Gasto Público en Salud (1) (% PIB) 2008	Gasto Público en Salud (1) (% PIB) 2015	Gasto Público en Salud (1) (% PIB) 2018	Gasto de bolsillo (%) (2) 2000	Gasto de bolsillo (%) (2) 2008	Gasto de bolsillo (%) (2) 2015	Gasto de bolsillo (%) (2) 2018
RB Duales con reformas universalistas	**3.9**	**3.6**	**3.4**	**3.3**	**36.2**	**32.7**	**29.2**	**32.5**
Brasil	**3.5**	**3.5**	**3.9**	**3.9**	36.6	30.9	24.7	24.8
Panamá	**4.7**	**4.7**	**4.4**	**4.6**	30.7	29.2	33.0	35.7
Venezuela	**3.4**	**2.6**	**2.0**	**1.3**	41.3	38.1	29.8	36.9
RB Duales con reformas liberales	**3.1**	**3.7**	**4.2**	**4.1**	**33.0**	**34.8**	**28.4**	**28.7**
Colombia	**4.2**	**4.8**	**5.3**	**5.5**	13.7	20.9	15.4	15.1
México	**2.0**	**2.6**	**3.0**	**2.7**	52.2	48.6	41.4	42.3

1. Gasto interno en salud del gobierno general
2. Gasto de bolsillo como porcentaje del gasto corriente en salud

Fuente: WHO (2020, 2023a).

Cuadro 24. RBD en América Latina: servicios de salud (2000-2018)

	Médicos por cada 10,000 habitantes 2000	Médicos por cada 10,000 habitantes 2008	Médicos por cada 10,000 habitantes 2015	Médicos por cada 10,000 habitantes 2018	Población cubierta en protección social a la salud 2010 (1)
RB Duales con reformas universalistas	15.1	16.2	17.3(2)	18.1	100 (3)
Brasil	13.6 (1999)	18.4 (2011)	18.8 (2013)	21.6 (2017)	100 (2009)
Panamá	12.4 (1999)	13.9	15.8 (2013)	16.1	n.d.
Venezuela	19.3 (2001)	n.d.	n.d.	16.6 (2017)	100
RB Duales con reformas liberales	14.5	17.7	21.8	23.4	86.7
Colombia	12.6	15.6	19.9	22.0	87.7
México	16.4	19.7	23.6	24.7	85.6

1. Incluye seguridad social y esquemas no contributivos
2. Sin Venezuela
3. Sin Panamá

Fuente: WHO (2023a). ILO (2020), Protección social.

Los reformadores liberales también muestran resultados heterogéneos: el compromiso público colombiano con la salud se incrementó y su gasto en salud fue el más alto entre los regímenes dualistas, con los gastos de bolsillo menores (aunque fluctuantes), en cambio en el caso mexicano el gasto público fue el más débil (sin contar el caso crítico venezolano), con un gasto de bolsillo descendente pero aún el más alto aún de los dualistas; no obstante los avances de las reformas de estos dos regímenes, de acuerdo a la OIT (ILO, 2020), no lograron incluir a toda la población en la protección social de salud y permanece un sector de excluidos. Con todo, las reformas de salud de Brasil y Colombia parecen ser las que obtuvieron mejores resultados, con la duda de lo que vendrá en el futuro próximo en el primero (Cuadros 23 y 24).

Los regímenes dualistas intentaron subsanar parte importante de las limitaciones de los sistemas de seguridad social y de las exclusiones notables de amplios sectores de la población con pensiones sociales, transferencias monetarias condicionadas, nuevos paquetes de salud en busca de la cobertura total y protección laboral enriquecida con salarios mínimos crecientes (Cuadro 25).

Cuadro 25. RBD en América Latina: salarios mínimos reales 1990-2018

	Salario mínimo real						
	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2018
Brasil	73.8	87.2	100.0	128.5	182.1	203.6	211.0
Colombia	98.2	94.2	100.0	107.2	115.2	123.1	128.4
México	143.5	112.9	100.0	101.3	100.5	101.7	116.6
Panamá	82.4	88.0	100.0	104.5	113.3	123.9	136.7
Venezuela	103.4	117.2	100.0	103.7	93.8	76.5	42.5

n.d.= no disponible

Fuente: CEPAL (2020C, 2023).

Como lo hemos mencionado estas iniciativas han sido heterogéneas como lo ratifican las TMC: Panamá que promovió una pensión básica cuatro o cinco veces mayor que la colombiana o mexicana (Cuadro 10), aunque menos de la mitad de la brasileña y apenas una cuarta parte de la venezolana, diseñó un programa de TMC extremadamente minimalista, con el menor gasto entre los regímenes duales y la menor transferencia máxima por hogar, pero promovió un incremento del salario mínimo de casi 40% entre 2000 y 2018 (Cuadro 25). Así las tendencias universalistas de Panamá se asocian a cierto minimalismo.

Brasil se muestra con pensiones y transferencias más generosas, con el programa de TMC de mayor cobertura y con mayores transferencias, con el mayor gasto social[297] (incluidos los incrementos de las pensiones básicas y las TMC), y con el mayor incremento del salario mínimo entre los regímenes dualistas (lo duplicó entre 2000 y 2018) (Cuadro 25), aunque con los frenos generales que hemos repetido.

En cambio Venezuela, sin programa relevante de TMC en los últimos años, muestra signos de crisis severa en sus tendencias universalistas con decrecimiento severo de los salarios mínimos (Cuadro 25); por otra parte aunque su incremento en los gastos sociales en general fue en 2014 el más alto entre los regímenes considerados esto fue contrarrestado por un severo descenso de los gastos en salud y una depresión económica que dificultará mantener los gastos sociales y las generosas pensiones sociales.

297. De acuerdo con los indicadores de Rodríguez (2013) Panamá tendría mayor gasto social que Brasil.

Colombia incrementó su gasto social, y en menor medida los salarios mínimos (un poco más de 28% entre 2000 y 2018) (Cuadro 25), pero sus TMC se caracterizaron por un débil gasto (la mitad de Brasil y México), exiguos montos de sus transferencias (la mitad de las brasileñas) y las pensiones sociales más bajas entre los regímenes dualistas. Es probable que esta asociación entre incremento salarial, crecimiento económico bajo pero constante, nuevos programas minimalistas (TMC y pensiones sociales) e incremento del gasto social hayan colaborado para disminuir la pobreza y la desigualdad en este régimen.

México, pionero entre los programas nacionales de TMC y con una cobertura importante, fue, sin embargo, el país con menores incrementos salariales entre los considerados (excepto en los últimos años Venezuela), incluso con decremento severo si tomamos en cuenta los años 90 (Cuadro 25), también se caracterizó por establecer pensiones sociales minimalistas (semejante a la panameña) aunque de amplia cobertura, lo mismo que el nuevo paquete de salud que aunque contaba con una cobertura amplia ofrecía servicios reducidos.

En síntesis, a partir del análisis del impacto de las reformas sociales en estos países proponemos la siguiente caracterización: Panamá como un régimen tendencialmente universal y Brasil como un régimen con tendencia universalista acotada, ahora frenada. Venezuela con una severa crisis política y con un proyecto universalista que está ahora en crisis y en peligro de descomposición por la depresión económica. En cambio, México y Colombia institucionalizaron sus características dualistas (con programas minimalistas) pero que tienen en el periodo reciente un desempeño diferencial, tendencialmente más progresivo en Colombia.

7.5 Epílogo: El Impacto de la pandemia de COVID-19 en estos regímenes

La pandemia COVID 19 afectó fuertemente a estos regímenes duales, de manera diferenciada. En términos sanitarios, en el periodo 2020-2021, en todos estos regímenes se manifestó un exceso de mortalidad importante, en especial en los regímenes con reformas liberales y menor en los de reformas universalistas: de acuerdo a estimaciones propias con base en la

OMS (2023), las tasas de exceso de mortalidad (por 100,000 habitantes) fue notablemente menor en Panamá (173) y, con los problemas ya señalados de información, en Venezuela (75), y mayor en Brasil (308)[298]; y más elevadas aún en Colombia (317) y México (485)[299]. Panamá y Venezuela habrían tenido así una tasa menor a la del promedio de la OCDE (195) y los otros notablemente más elevada, en especial México (más del doble). Los sistemas de salud de estos regímenes fueron así sometidos a estrés intenso, diferenciado, con afectaciones socioeconómicas relevantes y reacciones en políticas públicas también divergentes, que mencionamos a continuación. Hasta la fecha, la crisis sanitaria no fue la base de transformaciones profundas de los regímenes de bienestar considerados o de irrupción de nuevos actores o acuerdos sociales, con la excepción quizás de actores laborales en México.

En el caso de las pensiones sociales destaca la reducción, respecto a 2018, de 4 puntos porcentuales de su cobertura en Brasil, y de 6 puntos porcentuales en el caso Panamá; en el primer caso, fue acompañada por una reducción del gasto anual como porcentaje del PIB, y una reducción de sus montos, mientras que en Panamá se mantiene el mismo monto (sin adecuaciones por la inflación). Sin embargo, lo más relevante es la creación en 2019 de la Pensión Para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en México, que permitió un incremento tanto en la cobertura de más de 60 puntos porcentuales para 2022 y de un incremento muy significativo del gasto anual, de 0.15 en 2018 a 0.57 como porcentaje del PIB en 2021 (Cuadros 10 y 26).

298. Las estimaciones de decesos en exceso para estos países, de la OMS (2023), en el bienio 2020-2021, fueron de 7 491 en Panamá, 21 138 en Venezuela y 657 426 en Brasil.

299. Las estimaciones de decesos en exceso en los casos de Colombia y México fueron: 162 219 y 612 370 respectivamente.

Cuadro 26. Pensiones sociales en RBD en América Latina (2019-2022) (1)

	Programa Principal	Año Inicio Y Término	Gasto Anual (% PIB)	Transferencia Mensual Máxima por Hogar (Dólares)	Cobertura (1) (% Población)
Regímenes de Bienestar Duales con Reformas Universalistas					
Brasil	Bolsa Família (2) (3)	2003-	0.42	n.d.	25.2
		2021	n.d.	n.d.	27.1
			n.d.	n.d.	27.7
	Auxilio Brasil (4) (5)		n.d.	n.d.	n.d.
		Nov. 2021-			
Panamá	Red de Oportunidades (2)	2006-	0.04	50	5.9
			0.04	50	5.6
			0.03	50	n.d.
	Programa de Asistencia Social Educativa Universal (PASE-U) (6)	2020-	0.3	100	n.d.
			0.4	100	n.d.
Regímenes de Bienestar Duales con Reformas Liberales					
Colombia	(Más) Familias en Acción (2)	2001-	0.14	n.d.	18.3
			0.16	n.d.	17.6
			n.d.	n.d.	16.6
México	Becas para el Bienestar Benito Juárez (2)(7)	2019-	0.25 (8)	174.2 (9)	n.d.
			0.33 (8)	155.0 (9)	n.d
			n.d.	163.3 (9)	n.d

1. No hay datos para 2019-2022 para Venezuela en la base de datos CEPAL.
2. Los indicadores se refieren en orden a 2019, 2020 y 2021.
3. Los indicadores se refieren en orden a 2019, 2020, 2021 y 2022.
4. Los indicadores se refieren sólo en orden a 2019 y 2020.
5. A partir de 2019 inició el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, sucesor de Programa Pensión para Adultos Mayores. Qué a partir de 2022 se dirige a adultos de 65 años o más en general.

Fuente: CEPAL (2023).

En el caso de las transferencias monetarias condicionadas entre 2019 y 2022 destaca la creación de un nuevo programa en Brasil en 2021, Auxilio Brasil, que garantiza un ingreso básico a hogares vulnerables, pero que no

incidió en un incremento significativo de su cobertura[300]. En Panamá se observa la creación en 2020 del programa PASE-U con un incremento importante del gasto y el monto de las transferencias, pero no hay indicios de un incremento en la cobertura. En Colombia no se registran cambios institucionales, pero sí una reducción en el gasto y la cobertura de Familias en Acción. Finalmente, en México destaca el establecimiento en 2019 de las Becas para el Bienestar Benito Juárez, con una reducción en el gasto anual como porcentaje del PIB, aunque con aumentos variables en los montos de las transferencias (Cuadros 18 y 27).

Cuadro 27. Transferencias Monetarias Condicionadas en RBD en AL (2019-2022)

	Programa Principal	Año Inicio Y Término	Gasto Anual (% PIB)	Transferencia Mensual Máxima por Hogar (Dólares)	Cobertura (1) (% Población)
Regímenes de Bienestar Duales con Reformas Universalistas					
Brasil	Bolsa Família (2) (3)	2003-2021	0.42	n.d.	25.2
			n.d.	n.d.	27.1
			n.d.	n.d.	27.7
	Auxilio Brasil (4) (5)	Nov. 2021-	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	Red de Oportunidades (2)	2006-	0.04	50	5.9
			0.04	50	5.6
			0.03	50	n.d.
	Programa de Asistencia Social Educativa Universal (PASE-U) (6)	2020-	0.3	100	n.d.
			0.4	100	n.d.
Regímenes de Bienestar Duales con Reformas Liberales					
Colombia	(Más) Familias en Acción (2)	2001-	0.14	n.d.	18.3
			0.16	n.d.	17.6
			n.d.	n.d.	16.6
México	Becas para el Bienestar Benito Juárez (2)(7)	2019-	0.25 (8)	174.2 (9)	n.d.
			0.33 (8)	155.0 (9)	n.d
			n.d.	163.3 (9)	n.d

1. A partir de estimación de personas en hogares con receptores
2. Los indicadores se refieren en orden a 2019, 2020 y 2021
3. A partir de noviembre 2021 se integra en programa Auxilio Brasil

300. En marzo de 2023, el programa Auxilio Brasil fue sustituido por el reinstalado Bolsa Família, en el nuevo gobierno Lula.

4. Integra a partir de diciembre 2021 diversos programas y garantiza un ingreso básico a hogares vulnerables
5. Se refiere a 2022
6. Los indicadores se refieren en orden a 2020 y 2021
7. Sustituye al componente educativo del programa Oportunidades-Prospera
8. No es sólo gasto en transferencias; es el gasto total
9. Las becas (educación básica, media superior y educación superior) son por persona (no por hogar) y se otorgan sólo por 10 meses al año; el máximo que aquí se calcula es de tres becas mensuales por familia (10 meses/12). La beca de educación básica es un monto único por familia.

Fuente: CEPAL (2023)

En lo concerniente al comportamiento de la economía y el gasto social entre 2019 y 2022, se observa en 2020 una caída generalizada del PIB en todos los países y una posterior recuperación en 2021 y 2022, que es notable en los casos de Panamá y Colombia. En ese contexto el gasto social en 2020 tuvo un comportamiento contra cíclico en todos los países, que alcanzó sus mayores niveles en Brasil y Colombia (Cuadros 20 y 28).

Cuadro 28. RBD en América Latina: crecimiento y gasto social, 2019-2022 (1)

	PIB 2019 (2)	PIB 2020 (2)	PIB 2021 2)	PIB 2022 (2)	Gasto social 2019 (% del PIB) (3)	Gasto social 2020 (% del PIB) (3)	Gasto social 2021 (% del PIB) (3)
RB Duales con reformas universalistas	**2.3**	**-10.5**	**10.4**	**6.9**	**13.1**	**17.0**	**17.3**[(4)]
Brasil	1.2	-3.3	5.0	2.9	17.3	22.5	17.3
Panamá	3.3	-17.7	15.8	10.8	8.9	11.4	n.d
RB Duales con reformas liberales	**1.5**	**-7.7**	**7.9**	**5.2**	**10.9**	**12.9**	**12.5**
Colombia	3.2	-7.3	11.0	7.3	12.5	15.5	15.0
México	-0.2	-8.0	4.7	3.0	9.2	10.3	9.9
América Latina	**0.1**	**-6.8**	**6.8**	**3.6**	**11.3**	**13.8**	**13.0**

1. No hay datos disponibles para el caso de Venezuela
2. Tasa de crecimiento del PIB, a precios constantes (basado en fuentes nacionales)
3. Gasto social del gobierno central (basado en fuentes nacionales)
4. Sólo Brasil.

n.d.= no disponible

Fuentes: CEPAL (2020C)

Esta combinación de factores, la crisis económica que acompañó a la COVID-19, la reducción de la cobertura de las pensiones sociales en Brasil y Panamá, la creación de la pensión para adultos mayores en México, de nuevos programas de TMC en Brasil, Panamá y México, la recuperación del crecimiento económico a partir de 2021 y el repunte del gasto social como porcentaje del PIB en 2020 y 2021, no impidió el crecimiento de la pobreza como porcentaje de la población total entre 2019 y 2021 en Brasil, Panamá, Colombia[301] y México, aunque favoreció una moderada reducción de la concentración del ingreso en los regímenes duales con reformas universalistas y en México (Cuadros 21 y 29).

301. Aunque en Colombia se produjo una disminución de la pobreza en 2021.

Cuadro 29. RBD en América Latina: pobreza y desigualdad del ingreso, 2019-2022 (1)

	Pobreza 2019 (% de la población) (2)	Pobreza 2020 (% de la población) (2)	Pobreza 2021 (% de la población) (2)	Concentración del ingreso 2019 (Coeficiente de Gini) (2)	Concentración del ingreso 2020 (Coeficiente de Gini) (2)	Concentración del ingreso 2021 (Coeficiente de Gini) (2)
RB Duales con reformas universalistas	**17.4**	**18.4**	**20.0**	**0.522**	**0.519**[3]	**0.515**
Brasil	20.2	18.4	24.3	0.538	0.519	0.511
Panamá	14.6	n.d.	15.6	0.506	n.d.	0.519
RB Duales con reformas liberales	**31.7**[4]	**38.6**	**35.4**[4]	**0.529**[4]	**0.502**	**0.528**[4]
Colombia	31.7	39.8	35.4	0.529	0.552	0.528
México	n.d.	37.4	n.d.	n.d.	0.452	n.d.
América Latina	**30.4**	**32.8**	**32.3**	**0.461**	**0.464**	**0.460**

1. No hay datos disponibles para el caso de Venezuela
2. Sobre la base de encuestas de hogares de los países
3. Sólo Brasil.
4. Sólo Colombia.

n.d.= no disponible

Fuente: CEPAL (2023).

Para hacer frente a la crisis de salud generada por la pandemia, los gobiernos de los cinco países incrementaron el gasto público en salud como porcentaje del PIB entre 2019 y 2020, de manera notable Colombia, Panamá y Brasil lo que se tradujo en una reducción de los gastos de bolsillo en todos los casos entre 2019 y 2020, aunque en México continuaron siendo muy altos (Cuadros 23 y 30).

Cuadro 30. RBD en América Latina: gasto en salud, 2019, 2020.

	Gasto Público en Salud (1) (% PIB) 2019	Gasto Público en Salud (1) (% PIB) 2020	Gasto de bolsillo (%) (2) 2019	Gasto de bolsillo (%) (2) 2020
RB Duales con reformas universalistas	**3.2**	**4.1**	**31.9**	**26.9**
Brasil	3.9	4.6	24.9	22.4
Panamá	4.8	5.9	36.6	32.5
Venezuela	0.8	1.7	34.1	25.9
RB Duales con reformas liberales	**4.3**	**4.9**	**28.2**	**26.2**
Colombia	5.8	6.5	14.1	13.6
México	2.7	3.3	42.3	38.8

1. Gasto interno en salud del gobierno general
2. Gasto de bolsillo como porcentaje del gasto corriente en salud

Fuente: WHO (2023a).

Sin embargo, el crecimiento en el gasto público en salud no repercutió en un incremento del personal médico disponible para hacer frente a la pandemia ni en Brasil ni en Panamá ni en México, la única excepción fue Colombia (Cuadros 24 y 31).

Cuadro 31 RBD en América Latina: servicios de salud (2019-2020) (1)

	Médicos por cada 10,000 habitantes 2019 (2)	Médicos por cada 10,000 habitantes 2020 (2)
RB Duales con reformas universalistas	**19.9**	**18.9**
Brasil	**23.3**	**21.4 (3)**
Panamá	16.4	16.3
RB Duales con reformas liberales	**23.7**	**23.9**
Colombia	22.6	23.3
México	24.7	24.4

1. No hay datos disponibles para el caso de Venezuela en 2020 ni en 2021.
2. Incluye seguridad social y esquemas no contributivos
3. 2021.

Fuente: WHO (2023a)

Finalmente, la COVID-19 no alteró la tendencia a la continuidad del crecimiento de los salarios mínimos en todos los países, con la excepción de Venezuela donde la caída de estos salarios se hizo aún más aguda. Destaca el caso de México en el que entre 2019 y 2021 los salarios mínimos experimentaron un incremento de 43.1 puntos porcentuales, como resultado de una enérgica política de recuperación de dichos salarios, lo que sin duda fue un factor crucial para frenar el repunte de la pobreza (Cuadros 25 y 32). Brasil, Colombia y Panamá mantuvieron un paso más lento en los incrementos salariales, en un contexto difícil de fuerte caída económica. Se va articulando así un consenso al interior de estos regímenes, y entre ellos, de incremento (con diversas velocidades) de los salarios mínimos; con los incrementos en gasto social (y en particular para la salud), esta podría ser una base futura de reducción de la pobreza y la desigualdad en estos regímenes. Sin embargo, destaca la muy severa caída salarial de Venezuela, como símbolo de la crisis de este régimen y posible desarticulación de acuerdos sociales (ver también la caída en el gasto en salud pública para 2019 en el Cuadro 30, con recuperación en 2020).

Cuadro 32. RBD en América Latina: salarios mínimos reales 2019-2021

	Salario Mínimo Real (2000=100)		
	2019	**2020**	**2021**
Brasil	212.7	**215.8**	**218.5**
Colombia	131.5	**135.9**	**140.4**
México	130.7	**151.7**	**173.8**
Panamá	137.2	**140.6**	**143.9**
Venezuela	27.3	**13.2**	**4.7**

Fuente: CEPAL (2023).

Así, en síntesis, los regímenes duales tuvieron desempeño heterogéneo en el marco de los impactos de la pandemia COVID 19, por una parte con muy fuertes afectaciones macroeconómicas generalizadas (muy fuertes caídas en Colombia, México y Panamá, menor en Brasil) y por otra con gastos sociales contra cíclicos en 2020 (sobre todo en Brasil) y sostenimiento de los incrementos salariales (mayor sin duda en México).

El régimen dual panameño, con reformas universalistas, moderó su enfoque minimalista, incrementó los gastos sociales (y en particular en salud) en 2020 y creó nuevas transferencias con narrativa universalista; fue el régimen dual con menor afectación en mortalidad (por abajo del promedio de la OCDE). El régimen dual brasileño, con tendencia universalista acotada y frenada por los cambios políticos (por ejemplo, redujo las pensiones sociales), aumentó de manera importante los gastos sociales y el de salud en 2020, además de crear una nueva transferencia (que probablemente le permitió reducir la pobreza en ese año); tuvo un impacto importante en la mortalidad, mayor que el promedio de la OCDE. El régimen dual con reformas universalistas de Venezuela (con poca información disponible) profundizó su crisis con una severa caída salarial y se mantuvieron los peligros de desintegración de sus acuerdos sociales, aunque incrementó el gasto de salud en 2020 desde un nivel extremadamente bajo; con la información de la OMS, el régimen dual universalista venezolano fue el que más resistió sanitariamente en la pandemia con una mortalidad notablemente menor a la del promedio de la OCDE.

Los regímenes con reformas liberales fueron los que mayores impactos en mortalidad experimentaron en la pandemia, en especial el mexicano, notablemente por arriba de los estándares de la OCDE (en la que tanto Co-

lombia como México son miembros). El régimen colombiano mantuvo su enfoque minimalista (en pensiones básicas y transferencias); sin embargo, también incrementó sus gastos sociales y de salud. El régimen dual mexicano incorporó algunos cambios contrastantes, iniciados previamente a la pandemia, de moderación de su enfoque minimalista con el incremento de la cobertura (hacia la universalización) y del monto de la pensión básica, y con el mayor ascenso en los salarios mínimos, y al mismo tiempo, frenó el gasto en su mayor programa de transferencias (becas); por otra parte, el incremento en el gasto social en México en 2020 fue el menor entre los países considerados (a excepción de Venezuela).

Con algunas modificaciones ya señaladas, los regímenes duales considerados continúan con altos niveles de desigualdad de los ingresos (por arriba o cercanos a 0.5 en el índice de Gini) y con importantes niveles de pobreza de ingresos (mayor en los regímenes con reformas liberales y menor en los de reformas universalistas, aunque en éstos también al alza). El contexto de la pandemia no fue aprovechado para generar compromisos sociales fundamentos de superación del dualismo institucionalizado o de profundización de las dinámicas universalistas; tampoco fue un espacio de retroceso significativo en los estándares sociales de estos regímenes y se muestran gérmenes de transformaciones progresivas.

Bibliografía

A

Altimir, O. (1995), "Crecimiento, ajuste, distribución del ingreso y pobreza en América Latina" en José Núñez (Ed.), *Políticas de Ajuste y Pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 31-76.

Alvarado, C., Martínez, M., Vivas, S., Gutiérrez, M. y Metzger, W. (2008), "Cambio social y política de salud en Venezuela", *Medicina Social*, vol. 3, núm. 2, pp. 113-129

Arboleda S., D.A. (2014), "Análisis de la política de Familias en Acción: estudio de caso de la localidad del Plateado-Argelia Cauca, Colombia", *Perspectivas Rurales. Nueva época*, año 12, núm. 24, pp. 37-50

Arboleda S., D.A. (2014), "Análisis de la política de Familias en Acción: estudio de caso de la localidad del Plateado-Argelia Cauca, Colombia", *Perspectivas Rurales. Nueva época*, año 12, núm. 24, pp. 37-50

Arim, R., Amarante, V., Rubio, M. y Vigorito, A. (2009), *Pobreza y protección social en Panamá*, Washington, BID

Astorga, P., y FitzGerald, V. (1998), "Apéndice Estadístico" en Thorp, Rosemary, *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una historia económica de América Latina en el Siglo XX*, Washington D.C., BID, Unión Europea, pp. 327-385

Attanasio, O., Fitzsimons, E., Gómez, A., Gutiérrez, M. I., Meghir, C. y Mesnard, A. (2010). "Children's Schooling and Work in the Presence of a Conditional Cash Transfer Program in Rural Colombia" in *Economic Development and Cultural Change*, 58(2), 181-210

B

Balen, M.E. (2014), *Queuing in the Sun, Action at a distance: Queuing in the Sun, Action at a distance The social politics of a conditional cash transfer programme in Colombia*, Tesis de Doctorado en Filosofía, Universidad de Bristol.

Banco Mundial. (1994), *Adverting the Old Age Crisis. Policies to Protec the Old and Promote Growth*. Nueva York, Oxford University Press. http://documentos.bancomundial.org/curated/es/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf

Banco Mundial. (2005), "Mexico an overview of social protection. Report n. 32929", Washington D.C., Banco Mundial.

Barba ., C. (2019), "Una mirada no convencional a las transferencias monetarias condicionadas (TMC) en América Latina: Tres oleadas y una tipología" en Cimadamore, Ivo, A.B.L., Midaglia, M., Barrantes, A., *Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina*, México, Comparative Research Programme on Poverty (CROP), Siglo XXI Editores, pp. 48-84

Barba, C. (2003), *El Nuevo Paradigma de Bienestar Social Residual y Deslocalizado. Reformas de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. 3. T., Tesis presentada para obtener el grado de doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Barba, C. (2007), ¿Reducir la Pobreza o Construir Ciudadanía Social? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI, Guadalajara, Universidad de Guadalajara

Barba, C. y Valencia, E. (En prensa), "Brazil, Mexico, Colombia, Panama and Venezuela: Inertias and Transformations in Five Dual Welfare Regimes"

Barba, C. y Valencia, E. (En prensa). "Diversos universalismos en las trayectorias de las políticas de salud en México y Brasil."

Barba, C., y Valencia, E. (2013), "La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales" *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, núm. 2, (julio-diciembre) pp. 47-76, http://cienciassociales.edu.uy/departamentodecienciaspoliticas/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/RUCP_vol%2022_no2_2013.pdf

Berrio M., C.A. (2012), "Capacidades condicionadas: una mirada a las transferencias económicas condicionadas desde el enfoque de desarrollo de Amartya Sen" en *Criterio Jurídico Garantista*, año 4, núm. 7, julio-diciembre, pp. 102-121

Bonniec L., Y. (2002), "Sistemas de protección social comparados: Colombia, Brasil y México", *Revista Salud Pública*, vol. 4, núm. 3, pp. 203-239

Bonvecchio, A., Becerril, V., Carriedo, Á., Landaeta, M. (2011), "Sistema de salud de Venezuela" en *Salud Pública de México*, vol. 53, núm. 2, pp. 275-286

C

Capriles, E.; Díaz P., J.; Fernández, Y.; y Pereira, Z. (2001), "La reforma del sistema de salud de Venezuela: opciones y perspectivas. En *La reforma de salud de Venezuela: aspectos políticos e institucionales de la descentralización de la salud en Venezuela*, Caracas, Cendes, IESA, CIID, MSDS, Corposalud, Ediciones de la Fundación Polar, pp. 15-53

Castilla, M.M. (2014), *Breaking Poverty Traps with Band-Aid Solutions: The Impacts of Conditional Cash Transfers in Colombia*, Tesis de Maestría en Estudios del Desarrollo, Universidad de York.

Cecchini, S., Filgueira, F., y Robles, C. (2014), *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. Santiago de Chile, CEPAL y Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2806/1/S2006002_es.pdf

CEPAL (2020A y 2023), "Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Pensiones sociales", en https://dds.cepal.org/bpsnc/ps

CEPAL (2020B y 2023), "Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Programas de transferencias condicionadas" en https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc

CEPAL (2020C y 2023), "CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas" en https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

Cohn, A. (2008), "La reforma sanitaria brasileña: la victoria sobre el modelo neoliberal", *Medicina Social*, 3(2), pp. 87-99

Cominetti, R. y Ruiz, G. (1998), *Evaluación del Gasto Público Social en América Latina: 1980-1995*, Santiago de Chile, CEPAL

CONACUID (Comisión Nacional contra el Uso Indebido de Drogas) (2006), *Encuesta a Hogares sobre Consumo de Drogas en Venezuela: salud pública, hábitos de vida y consumo de drogas en la República Bolivariana de Venezuela* Caracas, CONACUID

D

De Leon, P. (1994), "Policy Change and Learning: An Advocay Coalition Framework", *Policy Studies Journal*, vol. 22, núm. 1, pp. 176-185

Dion, M. (2006), "Globalización, democratización y reforma del sistema de seguridad social en México, 1988-2005", *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 1, pp. 51-80

F

Figueroa, A. (2000), "La exclusión social como una teoría de la distribución" en Gacitúa, E. y Sojo, C. (Ed.), *Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe*, Costa Rica, FLACSO y Banco Mundial, pp. 25-50

Filgueira, F. (2005), *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, Genova, UNRISD.

Fiszbein, A. y Schady, N. (2009), *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*, World Bank Policy Research Report, Washington, World Bank.

Fleury, S. (2007), "Salud y democracia en Brasil. Valor público y capital institucional en el Sistema Único de Salud", *Salud Colectiva*. vol. 3, núm. 2, pp. 147-157

G

Garzón M., N. (2013), *Concepciones de pobreza y de florecimiento humano en funcionarios y hogares beneficiarios y no beneficiarios de los programas Oportunidades y Familias en Acción en el 2012*, Tesis de Maestría en Gestión y Desarrollo Social, Universidad de Guadalajara.

GES (Grupo de Economía de la Salud). (2007), "Reforma a la seguridad social en Colombia, 1993-2007", *Observatorio de la Seguridad Social*, núm. 15, pp. 1-13. http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/3429/1/observatorio-seguridad-social-15.pdf

Giovanella, L. (2013), *Los sistemas de salud de Argentina, Brasil y Uruguay en perspectiva comparada*. Río de Janeiro, Brasil, Observatorio MERCOSUR de Sistemas de Salud.

Gómez L., M. (2012), "El marco de las coaliciones de causa-Advocacy Coalition

Framework-", *Revista Opera*, núm. 12, pp. 11-30,https://www.redalyc.org/pdf/675/67530270002.pdf

Gómez, R.D. y Nieto, E. (2014), "Colombia: ¿Qué ha pasado con su reforma de salud?", *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*. vol. 31, núm. 4, pp. 733-739, http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342014000400019

Grindle, M. (2002), "Despite the Odds: The Political Economy of Social Sector in Latina America" en Abel, Ch. y Lewis, C. (eds.), *Exclusion and Engagement: social policy in Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies-University of London, pp. 83-110

H

Him C., M.I. (2017), *Las transferencias monetarias condicionadas como instrumento de reducción de la pobreza: incidencia sobre la formación de capital humano del Programa Red de Oportunidades (2010-2014) en Panamá*, Tesis de Doctorado Universidad de Valladolid

Hunter, W., y Sugiyama, N. B. (2009), "Democracy and Social Policy in Brazil: Advancing Basic Needs, Preserved Privileged Interest", *Latin American Politics and Society*, vol. 51, núm. 2, pp. 29-58.

I

ILO (International Labour Organization) (2020), "ILOSTAT", https://ilostat.ilo.org/data/

Isuani, E. (1986), "Seguridad social y asistencia pública" en Mesa- Lago, Carmelo, *Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud*, México, Fondo de Cultura Económica, pp.113-128

Ivo, A.B.L. y Exaltação T., J.C. (2010), "O Programa Bolsa Família -PBF- na arena política" en Ivo, A.B.L., *Programas de transferências condicionadas de renda (TCR) no Brasil: O Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestações Continuada, BPC. Relatório final*, pp. 77-120. Mimeo.

L

Lordoño, J.L. y Frenk, J. (1997), *Pluralismo estructurado: Hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de trabajo 353

M

Martínez-Franzoni, J. (2008), ¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en America Central, Buenos Aires, CLACSO.

Melo, M. A. (2014), *Political and Institutional Drivers of Social Security Universalization in Brazil. UNRISD Working Paper 2014-20*.

Mesa-Lago, C. (1986), *La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*. México, Fondo de Cultura Económica.

Mesa-Lago, C. (2004), "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", *Financiamiento al Desarrollo (CEPAL)*, núm. 144

Mesa-Lago, C. (2005), "Las reformas de salud en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", *Documentos de Proyectos*, Santiago de Chile, CEPAL

Mesa-Lago, C. (2007), *Reassembling social security. A survey on pensions and healthcare reforms in Latin America*, Oxford University Press.

Mina, L. (2013), *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Colombia*, Santiago de Chile, CEPAL

Morais de Sá et Silva, M. (2017), *Poverty Reduction, Education, and the Global Diffusion of Conditional Cash Transfers*, Suiza, Palgrave Macmillan.

N

Núñez M, Jairo y Cuesta, L. (2006), "Colombia: Programa Familias en Acción" en E. Cohen y R. Franco (Coords.), *Transferencias con corresponsabilidad*, México, FLACSO México, pp. 227-278

O

Ocampo, J.A. (1992), "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", *Análisis Político*, núm. 17, pp. 3-37, https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/75094

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (1998), *Estudios Económicos de la OCDE. México 1997-1998. Capítulo especial: Reforma del sistema de Salud*, París, OCDE

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), *Informe Mundial de Protección Social. La protección social universal para alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2017-2019*. Ginebra, OIT

OIT. (2018), *Panorama Temático Laboral 4. Presente y Futuro de la Protección Social en América Latina y el Caribe,* Lima, Perú, OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

OIT. (2020). "ILOSTAT", https://ilostat.ilo.org/data/

OMS (Organización Mundial de la Salud) (2014), *Estadísticas Sanitarias Mundiales 2013*, Ginebra, Suiza, OMS

OPS (Organización Panamericana de la Salud) y OMS. (2004), *Analysis of Health Sector Reforms. Region of the Americas*, Washington, OPS y OMS.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2018), "Respuesta de la OPS para mantener una agenda eficaz de cooperación técnica con Venezuela y en los Estados miembro vecinos", 162ª Sesión del Comité Ejecutivo. CE162/INF/22, Rev.1. http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/49487/CE162-INF-22-s.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Orenstein, M. (2005), "The pension Reform as Global Policy", *Global Social Policy*, vol. 5, núm. 2, pp. 175-202, https://www.academia.edu/2673390/The_new_pension_reform_as_global_policy

P

Pêgo, R. A. (2010), *Salubristas y neosalubristas en la reforma del Estado. Grupos de interés e instituciones públicas de salud, 1982-2000*, Zamora, México, El Colegio de Michoacán

Pereira, Z. (2001). "Descentralización y desempeño insitucional: una aproximación inicial", *La reforma de salud de Venezuela: aspectos políticos e institucionales de la descentralización de la salud en Venezuela*, Caracas: Cendes, IESA, CIID, MSDS, Corposalud, Ediciones de la Fundación Polar, pp. 54-69

Pribble, J. (2011), "Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, núm. 46, pp. 191-216.

R

Robles, C. Y Mirosevic, V. (2013), *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Brasil,* Santiago de Chile, CEPAL.

Rodríguez M., A. (2010), *Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá*, Serie Políticas Sociales No. 162, Santiago de Chile, CEPAL.

Rodríguez, A. (2013), *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Panamá*, Santiago de Chile, CEPAL.

T

Tamburi, G. (1986), "La seguridad social en América Latina: Tendencias y perspectivas" en Mesa-Lago, Carmelo, *La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*. México, Fondo de Cultura Económica, pp.76-107.

Thorp, R. (1998), *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una historia económica de América Latina en el Siglo XX*, Washington D.C., BID, Unión Europea.

Tolentino, M. (2009), "Sistema Único de Salud: La experiencia brasileña en la universalización del acceso a la salud", *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 26(2), pp. 251-257.

U

Ugalde, A. y Homedes, N. (2002), "Privatización de los servicios de salud: las experiencias de Chile y Costa Rica", *Gaceta Sanitaria*, vol. 16, núm. 1, pp. 54-62

Uribe, M. (2007), "Reformas sociales en América Latina: las perspectivas analíticas y los actores del cambio", *Estudios Sociológicos*. vol. XXV, núm. 2, pp. 427-461, http://www.scielo.org.co/pdf/rgps/v8n17/v8n17a04.pdf

Uribe, M. (2009), "La dinámica de los actores en la implementación de la reforma del sistema de salud en Colombia: exclusiones y resistencias (1995-2003)", *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, vol. 8, núm. 17, pp. 44-68.

Urrutia, M. (1993), *Tendencias a Largo Plazo en el Desarrollo Económico de América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Urrutia, M. y Robles B., Ch. (2018), *Las transferencias condicionadas en Colombia: una historia del programa Familias en Acción (2001-2018)*, Serie Documentos Cede, 2018-54, Bogotá, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.

V

Valencia, E. (2019), "Heterogeneidad de las coaliciones de soprte de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC)" en Cimadamore, A., Ivo, A.B.L., Midaglia, C., Barrantes, A., *Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina*, México, Comparative Research Programme on Poverty (CROP), Siglo XXI Editores, pp. 85-109

Valencia, E. (2016), "Las coaliciones promotoras de las reformas recientes de política social" en Martínez, O., Valencia, E., y Román, L. (comp.), *La Heterogeneidad de las Políticas Sociales en México: Instituciones, derechos y territorio*, México, Universidad Iberoamericana, pp. 211-257

Valencia, E. (2018), "Coalición reformista de mercado y transformaciones de las políticas económicas y sociales en México (1985-2017)" en Midaglia, C., Ordoñez, G., y Valencia, E. (coords.), *Políticas Sociales en América Latina en los Inicios del Siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte y CLACSO, pp. 169-199

Valencia, E., Foust, D., y Tetreault, D. (2012), *Sistemas de Protección Social en México a Inicios del Siglo XXI*, Santiago de Chile, CEPAL.

Vargas P., J. (2015), "Observancia del principio de igualdad y no discriminación en el programa Más Familias en Acción en Colombia", *Reflexión Política*, vol. 17, núm. 33, junio, pp. 94-107.

Vera L., J.P. (2017). *The humanitarian state: social policy and bureaucracy in Colombia*, Tesis de Doctorado en Filosofía del Programa en Antropología, Universidad del Estado de Nueva Jersey

Vera S., F. (2019), "Los programas de transferencias monetarias condicionadas y los retos de la inclusión productiva y laboral: aprendizajes relevantes para el programa POP a partir de la experiencia latinoamericana" en G. Hernández L., Th. De la Garza, J. Zamudio e I. Yaschine (Coords.), *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México, CONEVAL, pp. 598-624

Viana, A. L. D, Silva, H. P., Lima, L. D., y Machado, C. V. (2013), "O sistema de saúde brasileiro: dilemas atuais" en Fonseca, A., y Fagnani, E. (Coords.), *Políticas Sociais, Desenvolvimento e Cidadania*. Sao Paulo, Fundación Perseo Abramu. Partido de los Trabajadores, pp. 179-224

W

WHO (World Health Organization) (2020, 2023a), "World Health Statistics" https://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/topic-details/GHO/world-health-statistics

WHO (2023b), "WHO estimates of excess mortality associated with covid-19 pandemic (as of 5 april 2023)", https://www.who.int/data/sets/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-modelled-estimates

Wood, G. y Gough, I. (2006), "Welfare regimes: Linking social policy to social development", *World Development*, vol. 34, núm.10, pp. 1-14

Tercera parte:
El nuevo contexto geo-económico mundial y el caso de Corea como contraste a los esfuerzos de desarrollo del continente Latinoamericano

8. Corea del Sur en Contexto COVID 19

Enrique Valencia Lomelí, UDG

Este texto tiene como objetivo analizar la estrategia general de Corea del Sur para enfrentar la pandemia COVID 19 en el año 2020. Se divide en seis apartados: una introducción acerca de la afectación económica y sanitaria de la pandemia en la sociedad coreana, en contexto global; un primer apartado con una síntesis de los debates en torno al capitalismo coreano desde los procesos del Estado desarrollista hasta la actualidad; un segundo apartado con el estudio de la estrategia sanitaria coreana y de los desarrollos tecnológicos y sanitarios que la posibilitaron; un tercer apartado con la estrategia económica coreana para sostener la actividad económica y con acento en el rol del Estado; un cuarto apartado con la estrategia social coreana general, para enfrentar (además de la emergencia sanitaria) los fuertes problemas de consumo y empleo experimentados por los hogares y trabajadores; y, para concluir, un apartado final de balance sintético de las fortalezas y debilidades del capitalismo coreano en el marco de la pandemia.

8.1 Introducción: capitalismos 2020 en contexto COVID

La pandemia COVID 19 ha afectado de manera heterogénea a las economías, a las sociedades, a las empresas y a los trabajadores. Las fragilidades y fortalezas de las economías y sociedades se han expresado de manera diferenciada (Boyer, 2020). Nos situaremos en el año 2020 para visualizar estas heterogeneidades. La economía mundial cayó -3.4% en 2020 y la región Euro -6.8% (OECD, 2021c: 4); América latina y el Caribe, -6.6% (Banco Mundial, 2021). La OCDE en promedio también cayó -4.8%; algunos países de esta organización se desplomaron más fuertemente como España (-11%), Reino Unido (-9.9%), Italia (-8.9%); algunas de las grandes economías de esta organización experimentaron caídas muy importantes como Alemania con -4.9% y Estados Unidos con -3.5%; sólo algunos pocos países de la OCDE crecieron como Turquía (1.8%), Nueva Zelanda (2.3%) e

Irlanda (3.4%) (OECD, 2021b); Corea del Sur[302] fue de las menos afectadas con sólo una caída de -1.0%. Además, fuera de la OECD, resalta el caso de la economía china con un crecimiento de 2.3% (OECD, 2021c: 4). En América Latina se vivió un fuerte decrecimiento en varios países, con variantes: Argentina de -9.9% y México -8,2%, y también en Brasil de -4.1%, Chile -5.8% y Colombia -6.8% (Banco Mundial, 2021).

El impacto de la pandemia en afectación sanitaria también ha sido heterogéneo. En el mundo hubo (hasta el 31 de diciembre de 2020) 232.82 muertes confirmadas por millón de habitantes[303]. Algunas economías han experimentado una fuerte caída económica y también impactos severos de la pandemia, como España, con 1,087.53 muertes confirmadas por millón de habitantes (4.7 veces el promedio mundial), Reino Unido, con 1,079.39 (4.6 veces el promedio mundial); Italia, 1,228.46 (5.3 veces el promedio mundial) y Estados Unidos, 1,056.59 (4.5 veces el promedio mundial); Alemania ha tenido impactos sanitarios fuertes pero menores a los señalados anteriormente, con 402.75 muertes confirmadas por millón de habitantes (1.7 veces el promedio mundial). En los países señalados de América Latina, también fueron muy severos los impactos en mortalidad, además del derrumbe económico: Argentina con 948.23 muertes confirmadas por millón de habitantes (4.1 veces el promedio mundial) y México con 965.80 (4.1 veces el promedio mundial); Brasil con 911 (3.9 veces el promedio mundial), Chile con 864.44 (3.7 veces el promedio mundial) y Colombia con 842.92 (3.6 veces el promedio mundial). Algunos países que crecieron tuvieron sin embargo impactos sanitarios importantes como Turquía con 245.53 muertes confirmadas por millón de habitantes (1.1 veces el promedio mundial) e Irlanda con 448.94 (1.9 veces el promedio mundial). Otros países tuvieron crecimiento económico y bajo impacto sanitario relativo como en Nueva Zelanda con 4.88 muertes confirmadas por millón de habitantes (apenas 2.1% el promedio mundial) y en especial China con 3.21 muertes confirmadas por millón de habitantes (apenas 1.4% el promedio mundial). Corea

302. De aquí en adelante nos referiremos a Corea del Sur sólo como Corea, excepto en los títulos.

303. Las fuentes de este indicador provienen de la Universidad Johns Hopkins, la que a su vez obtiene los datos de los gobiernos nacionales y subnacionales. Debido a retrasos en el registro de las muertes asociadas a COVID, a límites en las pruebas aplicadas y a problemas en la atribución de las causas de muerte, los datos de muertes confirmadas en general subestiman el número real de muertes causadas por COVID 19 (Our World in Data, 2021).

experimentó una caída económica menor y un impacto sanitario relativamente bajo con 17.87 muertes confirmadas por millón de habitantes (7.7% el promedio mundial) (Our World in Data, 2021).

Este impacto heterogéneo responde a diversas razones; su análisis implica profundizar en los procesos económicos, sociales y sanitarios de cada país (Boyer, 2020). En este trabajo nos preguntamos por las razones de los impactos de la pandemia en Corea: con un impacto económico menor (entre los más bajos de la OCDE) y con una baja tasa de mortalidad por millón de habitantes (menos de 10% del promedio mundial en 2020).

8.2 Capitalismo coreano: más allá del Estado desarrollista

El dinamismo de la economía coreana a partir de los años 60 ha sido objeto de debate. Diversos indicadores económicos de Corea eran comparables con, por ejemplo, la economía mexicana todavía a mediados de los años 80; más adelante el dinamismo coreano despuntó notablemente y superó con creces al mexicano, prácticamente estancado[304]. La economía coreana fue caracterizada como un Estado desarrollista (Chang, 1999; Romero y Berasaluce, 2018), en la que precisamente el Estado jugó un papel central para impulsar la industrialización tardía y disciplinar a los empresarios (Amsden, 1989; Valencia, 1996), para dirigir el mercado (Wade, 1999; Pino, 2012) e impulsar una fuerte política industrial (León y López, 2009). El Estado promovió la creación y consolidación de grandes empresas, y dio origen a una relación de "autonomía incrustada" (Evans, 1995), con redes densas que conectaban al primero con las élites industriales (Evans, 2008).

En las caracterizaciones de los capitalismos de fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, Corea es analizada como una economía de mercado coordinada (Hall y Soskice, 2001: 34), en la que las grandes empresas favorecidas por el Estado desarrollista devienen actores centrales más que el mercado (Boyer, 2008: 10). Se fue construyendo así un capitalismo meso-corporativo (Boyer, 2005, 2008), con un Estado relativamente pequeño pero activo y relevante, y con grandes corporativos que han ido reforzan-

304. El ingreso por habitante en estos dos países era semejante en esos años de acuerdo a Romero y Berasaluce (2018: 19).

do su preponderancia, sin llegar a dominarlo totalmente ni conquistar la hegemonía en la sociedad (Valencia, 2015). En algunas de estas caracterizaciones se debate si en Corea el Estado desarrollista sigue vivo (Wade, 2017) o se ha generado un Estado postdesarrollista (Pirie, 2018); se debate así el rol del Estado en el nuevo capitalismo emergente, si los grandes corporativos moldean un capitalismo coreano con competitividad limitada (u oligopólica) o si la complejidad de la sociedad actúa con mayor presencia de nuevos compromisos sociales, impulsados por actores sociales relevantes (Valencia, 2021).

En este capitalismo, el Estado mantiene algunos elementos de influencia, cercanos a los que Evans denominaba "cuidador" en la relación de autonomía incrustada: sostén y asistencia a empresas a través de instituciones públicas que asumen tareas complementarias riesgosas, por ejemplo en ciencia y tecnología (Evans, 1995, pp. 13-14). Uno de los instrumentos más útiles en esta relación compleja Estado-corporativos es la inversión pública en ciencia y tecnología, a través de la cual el Estado influye en las actividades productivas y en el impulso a sectores estratégicos; de acuerdo a Chang y Andreoni (2020) estos son elementos de una política industrial en el siglo XXI. La confluencia de grandes corporativos, economía con fuerte acento en las exportaciones, intensa inversión en ciencia y tecnología, y Estado activo han permitido la creación paulatina de un capitalismo impulsado por la innovación (Harada y Tohyama, 2015). En este capitalismo diversos actores sociales, junto (y en conflicto) con los grandes conglomerados y el Estado, han ido construyendo un compromiso social caracterizado como productivismo social de alta tecnología; además de los actores tradicionales del desarrollismo coreano asociados en una fuerte coalición pro-crecimiento, se ha consolidado una coalición pro-bienestar en busca de políticas sociales universales y de mayor redistribución (Valencia, 2021).

Este capitalismo coreano ha logrado un desempeño destacado: ha sostenido un fuerte dinamismo económico (si bien paulatinamente en freno), con un crecimiento del PIB per cápita entre 1985 y 2018 del 5.1% en promedio anual y una inserción internacional con fuerte acento en las exportaciones manufactureras (que pasaron de representar 1.43% de las exportaciones mundiales manufactureras en 1980 a 4.02% en 2018) (Valencia, 2020). Ahora bien, este capitalismo coreano ha fundamentado buena parte

de su desempeño en el desarrollo de grandes conglomerados insertos en la economía internacional (Valencia, 2015), lo que ha generado en contrapartida fuertes demandas sociales de redistribución, especialmente desde la democratización de 1987 y la severa crisis de 1997. Song (2020) ilustra el peso de estos conglomerados (*chaebols*) en Corea: las ventas de 64 conglomerados representaron 84% del PIB en 2019. Las políticas sociales han estado pasos atrás del desempeño económico, aunque manifiestan avances recientes hacia la universalización de diversas prestaciones sociales, especialmente en salud donde también se han incrementado fuertemente los gastos sociales. Estas políticas sociales, sobre todo después de la crisis de 1997, han mostrado nuevo compromisos sociales con un Estado social más activo. Una importante limitación de las políticas sociales para avanzar hacia la universalización ha sido recientemente el peso del empleo temporal, débilmente protegido, lo que favorece un esquema dualista en las instituciones sociales dependientes del mercado laboral (Valencia, 2021).

8.3 Impactos de la COVID en Corea 2020

En los primeros meses de 2020, en el inicio de la pandemia, Corea resintió un fuerte impacto con incidencia de casos confirmados muy por arriba del promedio mundial: el 4 de marzo Corea llegó a 12.14 casos confirmados por millón de habitantes[305] mientras el promedio mundial era de apenas 0.25 casos confirmados. Esta fue la primera ola en Corea. La incidencia empezó a bajar en Corea después de este pico y el 19 de marzo se vivió ya un cruce de las curvas de incidencia: Corea con 1.94 y el promedio mundial con 2.07; en el caso coreano la incidencia fue bajando fuertemente hasta llegar a 0.66 casos confirmados el 10 de agosto y, al contrario, el promedio mundial aumentaba rápidamente hasta llegar a 32.82. El mes de agosto Corea experimentó una segunda ola, menor a la primera, de tal manera que el 27 de agosto alcanzó 6.70 casos confirmados diarios y el promedio mundial se estancaba en 32.08; de nuevo en Corea la curva de incidencia bajó hasta llegar a 1.34 casos confirmados diarios el 3 de octubre (ante 37.48

305. Estos indicadores de confirmados diarios se refieren a promedio móvil de siete días. La fuente de todos ellos, en estos dos párrafos, es de Our World in Data (2021).

del promedio mundial). Especialmente a partir del mes de noviembre inició una tercera ola de incidencia en Corea hasta llegar a 20.42 casos diarios el 25 de diciembre, aunque contrastaba con un fuerte incremento en el promedio mundial que llegaba hasta 76.52 casos confirmados por millón de habitantes[306].

Como señalábamos anteriormente, el impacto en muertes en Corea, debidas a la COVID 19, fue en 2020 significativamente menor al promedio mundial: 17.87 por millón de habitantes frente a 232.82. Es bien sabido que el número de muertes confirmadas por la pandemia subestima en realidad la afectación real y por ello se utiliza regularmente el indicador de exceso de mortalidad; en el caso de Corea algunos estudios señalan que no hubo en este periodo un exceso de mortalidad importante. Diferentes cálculos sostienen esta conclusión: en Giattino et al. (2021) el promedio semanal de exceso de muertes durante la pandemia COVID 19 en 2020 (en el periodo del 5 de enero al 27 de diciembre) fue de 6%, en comparación con el mismo periodo de 2015-2019[307]; en KOSIS (2021b) el número total de fallecimientos en 2020 fue 0.2% menor que el máximo número de muertes en los últimos tres años y 3.1% superior al del año previo[308].

Así, la incidencia de casos y de fallecimientos debidos a COVID 19 fue notablemente baja en Corea en términos comparativos internacionales, además de que también fue limitada la tasa de contagio entre los trabajadores de la salud: el 21 de diciembre de 2020, el KDCA (*Korea Disease Control and Prevention Agency*) confirmó 306 casos de contagio entre trabajadores de la salud, equivalente a sólo 0.6% de la incidencia total en el país (Jeon y Kim, 2021: 2).

306. En 2021, este país vivirá dos olas más de incidencia diaria, a partir de septiembre (Our World in Data, 2021), hasta superar ligeramente el promedio mundial a finales de noviembre. En 2022, vivirá una ola más severa en el marco de la difusión de la variante ómicron y de la modificación de la estrategia de salud.

307. Por ejemplo, en el caso de México fue de 54.2% (periodo del 2 de enero al 27 de diciembre). De acuerdo con The Economist (2021) incluso Corea ha mantenido un exceso de mortalidad "negativo".

308. El período que toma en cuenta KOSIS (2021b) es del 29 de diciembre de 2019 al 2 de enero de 2021.

8.4 Estrategia sanitaria coreana ante la COVID-19

El inicio de la pandemia COVID 19 en Corea fue temprano: el primer caso fue confirmado el 20 de enero, pocos días después de la primera confirmación en China (31 de diciembre de 2019) (GRK, 2020a: 13). Con este precoz arranque, este país vivió una primera ola con una fuerte incidencia de casos confirmados, en términos comparativos: como veíamos el número de casos confirmados por millón de habitantes el 4 de marzo de 2020 fue casi 47 veces el promedio mundial (12.14 ante 0.25)[309]. La situación exigía una respuesta rápida con una estrategia emergente. En lugar de inclinarse por una estrategia de aislamientos masivos o de cierres generalizados de la economía, Corea optó por la estrategia llamada tres "T": *Testing, Tracing, and Treatment* (GRK, 2020a), Pruebas, Rastreo y Tratamiento, a partir de la experiencia en otras epidemias.

A inicios del siglo XXI, Corea vivió las amenazas de dos epidemias. En 2003, el síndrome respiratorio agudo severo (conocido internacionalmente como SARS, *Severe Acute Respiratory Syndrome*) afectó a varios países asiáticos, sobre todo a China, Hong Kong, Taiwán y Singapur; en 2015, el síndrome respiratorio de Medio Oriente (o MERS, *Middle East Respiratory Syndrome*) causó 186 muertes en Corea, donde además fueron aislados 16,752 casos (Shin, 2021: 1). En el marco de estas epidemias, inició un proceso institucional para enfrentar emergencias sanitarias; en 2004 fue creado el KCDC (*Korea Centers for Disease Control and Prevention*)[310]. Sin embargo, la respuesta gubernamental en 2015 fue fuertemente criticada y por ello el gobierno propuso una reforma al Sistema Nacional de Respuesta a Emergencias de Salud Pública en septiembre de 2015 (GRK, 2020a: 218). Kim et al. (2021) detallan la intensa creación institucional desde el MERS: "Después del MERS, el país realizó un total de 48 reformas para mejorar la preparación y respuesta ante una pandemia, incluido más personal de control de infecciones y unidades de aislamiento, simulaciones ampliadas de brotes y capacitación en PPE [equipo de protección personal], y colaboración comunitaria entre los centros médicos y los gobiernos locales". De esta

309. Cálculos propios a partir de Our World in Data (2021).

310. Posteriormente, ya en septiembre de 2020, esta agencia cambió de nombre a (KDCA) (GRK, 2020a: 27).

manera, Corea enfrentó con estas experiencias la pandemia COVID-19 y generó la estrategia de las tres "T".

Sin embargo, no sólo la experiencia previa colaboró a hacer posible y efectiva esta estrategia. Se requería además una infraestructura sanitaria y tecnológica (digital y biotecnológica) acorde con el reto de las pruebas masivas y el rastreo intenso. El capitalismo impulsado por la innovación (Boyer, 2015: 236) había permitido la creación de esta infraestructura tecnológica y la trayectoria de las políticas sociales, la generación de la infraestructura sanitaria.

Veamos, en primer lugar, lo referente a la estrategia de Pruebas (*Testing*). El gobierno coreano, a través de la KCDC, recibió especímenes virales (secuencia del DNA del nuevo virus) de China desde el 10 de enero de 2020 (GKR, 2020: 37; Kim et al, 2021: 5). Esta agencia pudo comprobar que esta cepa compartía una relevante correspondencia en su secuencia genómica con el coronavirus SARS y se propuso desarrollar un método masivo y ágil para detectar al nuevo virus SARS-CoV2 causante de COVID 19. El problema con los anteriores métodos para detectar los coronavirus era su dificultad y lentitud en el análisis (se obtenían resultados en uno o dos días); el objetivo de la KCDC fue, al contrario, crear un nuevo método más fácil de utilizar, más rápido y además posible de aplicar masivamente; para ello, el gobierno transfirió rápidamente a empresas privadas la tecnología de detección. Desde el 27 de enero, la KCDC se reunió con 20 productores de diagnósticos in vitro y les solicitó producir nuevas pruebas de detección de alta calidad, y estableció un Comité de Administración de los Diagnósticos de Laboratorio junto con la Sociedad Coreana de Medicina de Laboratorio (GRK, 2020a: 36-39). La KCDC propuso el método de detección conocido como *Real Time RT-PCR*[311], que puede obtener resultados en seis horas; las empresas privadas convocadas utilizaron este método RT-PCR, generaron sus propios kits de prueba de COVID-19 y los pusieron rápidamente en el mercado (GRK, 2020a: 37). Los resultados fueron importantes: por ejemplo, en el mes de noviembre de 2020, Corea tenía 600 centros de pruebas y detección, y 150 laboratorios de diagnóstico, con lo que podía llegar a 110,

311. Reacción en cadena de la polimerasa por transcripción inversa en tiempo real. Sobre los métodos de detección ver OMS (2020).

000 pruebas al día (Kim et al, 2021: 1)[312]. La cantidad de pruebas fue aumentando conforme la curva de contagio subía y el 7 de marzo de 2020, se practicaron un test 260 personas por millón de habitantes; disminuyeron paulatinamente las pruebas diarias hasta que de nuevo aumentaron en mayo y el 5 de junio llegaron a 280; de nuevo disminuyeron paulatinamente hasta repuntar a mitad de agosto y subir hasta 360 el 4 de septiembre; de nuevo disminuyeron paulatinamente hasta repuntar a principios de octubre. El 31 de diciembre de 2020 efectivamente en el país se practicaron un test 870 personas por millón de habitantes[313].

¿Cómo se pudo llegar a tal resultado con notable rapidez? Se trata de una trayectoria tecnológica iniciada décadas atrás, con desarrollos privados y políticas industriales cercanas al enfoque "cuidador" de Evans (1995). El impulso al capitalismo de innovación. En 1991, después de años de investigación, la empresa *LG Life Sciences* desarrolló la vacuna contra la hepatitis *B Euvax-B*, aprobada por la OMS en 1996. En este contexto, en 1994 el gobierno coreano puso en marcha el plan *Biotech 2000* para la creación de un clúster biotecnológico; con este plan el gobierno pretendía que Corea fuera en 2010 el séptimo productor biotecnológico a nivel mundial (Wong et al, 2004: 42). Así, las empresas biotecnológicas aumentaron, junto con la investigación y desarrollo. Ya en 2002, la Oficina Coreana de Propiedad Intelectual otorgó más de 800 patentes de biotecnología y genética a inventores nacionales, y en el mercado coreano de valores había 23 empresas biotecnológicas; los productos desarrollados en este clúster eran ya vacunas, medicamentos y pruebas diagnósticas, además de investigaciones genómicas; destacaban en la producción de vacunas *LG Life Sciences*, de medicamentos *Cheil Jedang*, de pruebas diagnósticas además de *LG Life Sciences*, *Dong Shin Pharmaceutical*, y de investigaciones genómicas *Macrogen* (Wong et al, 2004: 42-43). Después del SARS y el MERS se generaron aún más empresas biotecnológicas (Kim et al, 2021: 5). Con la tradición industrial exportadora de Corea, estas empresas no sólo se han dedicado al mercado interno sino que han ido incrementando las exportaciones; el pre-

312. Si elevamos esta capacidad diaria a datos anuales, en noviembre de 2020 Corea habría alcanzado la capacidad de llevar a cabo poco más de 40 millones de pruebas (para una población total de 51.8 millones, BOK, 2021b).

313. Cálculos propios a partir de Our World in Data (2021). De nuevo se trata de promedio móvil de siete días. El 31 de mayo de 2020 se practicaron 580 por millón de habitantes.

sidente Moon Jae-in anunciaba en 2019 planes para incrementar el peso de las exportaciones biosanitarias (productos farmacéuticos y dispositivos médicos) en el mercado mundial de 1.8% en 2018 a 6% en 2030 (Agencia de Noticias Yonhap, 2019). Por lo que se refiere a las exportaciones farmacéuticas, se encuentran ya entre los principales productos de exportación de Corea: en 2016, llegaron al lugar 21 con 2.4 mil millones de dólares (si bien es cierto que lejos aún de los 134 mil millones de dólares de exportaciones de maquinaria y equipos eléctricos y sus partes), lo que representaba 0.49% del total; en 2019, al lugar 16 con más de 3.9 mil millones de dólares, 0.72% del total (ITC, 2021). Con los nuevos productos mercantilizados en el contexto de la pandemia COVID 19, las exportaciones farmacéuticas dieron un salto muy relevante en 2020: 81.2% más que en el año anterior, con 7.1 mil millones de dólares; estos productos alcanzaron ya el lugar 12 en la estructura de las exportaciones coreanas (ITC, 2021). Este dinámico clúster biotecnológico ha articulado así intereses productivos y comerciales no sólo para el mercado interno y para enfrentar la pandemia COVID 19, sino también para incrementar las exportaciones en medio del freno económico mundial. En 2020, hasta el mes de noviembre incluido, Corea había exportado kits de pruebas a cerca de 170 países, por una cantidad de 2.27 mil millones de dólares, de acuerdo con el Ministerio de Seguridad en Medicamentos y Alimentos y al Servicio Coreano de Aduanas (Korea Times, 2020).

Corea aplicó tempranamente un alto número de pruebas (relativo al número de contagios y en enfoque comparativo[314]) con el apoyo de diversas técnicas convencionales o innovadoras. Para evitar infecciones del personal médico, centros de rastreo (*screening stations*) fueron adaptados fuera de los hospitales; además para evitar infecciones entre las personas que hacían filas de espera antes de ser atendidas, se generaron nuevos procedimientos, en especial los centros de servicio con atención en el automóvil (*drive-through screening station*) y los centros de servicio al peatón (*walk-through screening station*); los primeros en sitios como restaurantes de servicio rápido o cafeterías, los segundos en pequeñas localidades con dificultades para el uso del automóvil o en aeropuertos. Los centros de ser-

314. Pueden verse en Our World in Data (2021) diversas comparaciones a lo largo de la trayectoria de la pandemia en 2020.

vicio al peatón utilizan esquemas diferentes de cabinas portátiles. Tanto los servicios al peatón como en el automóvil agilizaron notablemente la toma de muestras para el análisis (sólo de 10 a 15 minutos). La Oficina Coreana de Propiedad Intelectual (KIPO, por sus siglas en inglés) propuso crear una marca de estos centros de servicio al peatón, K Walk-Through, y presentó una solicitud de patente del nombre y la tecnología, para ser utilizada tanto en Corea como en otros países (GRK, 2020a: 40-45). La ventaja de estos sistemas de recolección de muestras es que pueden instalarse, con flexibilidad, en gran número en situaciones de incremento localizado de los contagios[315]. Por ejemplo, cuando los contagios crecieron muy fuertemente en la ciudad de Daegu, en el mes de febrero de 2020, las autoridades sanitarias abrieron cerca de 600 centros de rastreo, muchos de ellos centros de servicio en el automóvil y al peatón (Kim et al, 2021: 5). De acuerdo a estos investigadores, a fines de marzo de 2020 este país había aplicado cerca de 300,000 pruebas "igual a una tasa per cápita más de 40 veces mayor que en los Estados Unidos en ese momento" (Kim et al, 2021: 5).

Ahora veamos, en segundo lugar, la estrategia de Rastreo (*Tracing*). El gobierno coreano adoptó un "enfoque agresivo" para dar seguimiento a las personas contagiadas y a sus contactos; para ello reforzó al inicio de la pandemia la investigación epidemiológica, en especial para seguir de cerca los brotes más intensos. Por ejemplo, fortaleció el Servicio de Inteligencia Epidemiológica (SIE) con la capacitación del personal de cerca de 250 centros locales de salud pública y con la contratación de 300 epidemiólogos del sector privado (Kim et al., 2021: 7-8). Para llevar a cabo esta investigación epidemiológica, con apoyo en la renovación de la Ley de Prevención y Control de las Enfermedades Infecciosas después del MERS, los funcionarios del SIE pueden buscar información en las operaciones de tarjetas de crédito, en los celulares (datos del GPS, Sistema de Posicionamiento Global) y en los registros de las cámaras de circuito cerrado (GRK, 2020a: 45). La persona contagiada o con sospechas de contagio es entrevistada para saber de sus contactos, con el apoyo además de la investigación en sus tarjetas de crédito y en su teléfono celular. Se obtiene así un listado de contactos

315. Otra muestra de esta tecnología la ofrece la empresa *Macrogen*, que diseñó el Laboratorio Móvil Inteligente, un laboratorio instalado en un contenedor móvil, con todo lo necesario para analizar las pruebas RT-PCR (Macrogen, 2021).

cercanos y casuales; se busca restringir la movilidad de los primeros con auto aislamiento y observar los síntomas de los segundos; la observancia de la cuarentena y las condiciones de salud de los contactos son seguidas de cerca por personal designado de salud pública; se difunde públicamente información de la trayectoria de movimientos de la persona contagiada (en principio con anonimidad); los lugares visitados por ésta en un periodo dado de tiempo son cerrados para proceder a su desinfección (Kim et al., 2021: 9; GRK, 2020a: 46-49). Para dar una idea de lo que este sistema de rastreo puede alcanzar, se cita el caso del brote en el festivo barrio de Itaewon en Seúl: a partir de una persona de 29 años, en fiesta en Itaewon, se generaron en dos semanas 257 casos; para enfrentar el brote, las autoridades rastrearon y aplicaron una prueba a cerca de 46,000 personas (Ryan, 2020: 393).

Además, a partir del 10 de junio de 2020 se introdujo el *KI-Pass*, un código QR que cada persona recibe de su compañía telefónica y queda registrado en el teléfono celular. Al entrar a instalaciones catalogadas como de alto riesgo[316], cada persona debe registrar mediante escaneo su código QR cuando existen alertas de riesgo elevado. Esta información se transmite automáticamente al Servicio Informativo de la Seguridad Social Coreana. Este medio tecnológico permite un rastreo más preciso de la trayectoria de una persona contagiada y de sus contactos cercanos o casuales, y la difusión de alertas sobre contagios posibles (Kim et al., 2021: 9; GRK, 2020a: 51).

¿Cómo pudo Corea lograr esta estrategia de rastreo? Esta estrategia requiere de un alto desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC), en especial de tecnología telefónica móvil, de comunicación satelital y de intercomunicación entre bases de datos. Asociaciones público-privadas fueron importantes para impulsar este sector, con la participación de funcionarios públicos, empresas TIC y emprendedores en alta tecnología. El rol de las políticas públicas (políticas industriales) ha sido clave, para impulsar inversiones públicas y privadas, desarrollar nuevas tecnologías, proteger el mercado interno y favorecer competencia entre empresas, sin dejar de lado la influencia de los activos consumidores de servicios digitales (Jin, 2017). De nuevo la promoción del capitalismo de

316. Entre otros, algunos restaurant-bar, bares y karaokes, clubes de baile, gimnasios y salas de concierto.

innovación, con un Estado "cuidador" (Evans, 1995), con el impulso a las industrias y sectores vinculados a la ciencia (Wade, 2018). Diversas investigaciones (Hira, Morfopoulos y Chee, 2012; Kim, 2012a y b; Valencia, 2015; Kim, 2016; Jin, 2017) han mostrado que estas políticas públicas no se han limitado a acciones sólo gubernamentales, sino que éstas se han asociado a actores privados, tradición recurrente en el capitalismo coreano.

Pueden destacarse varias iniciativas gubernamentales desde los años 80, asociadas de diversas maneras a empresas privadas, que permiten comprender estas posibilidades de aplicación de las TIC en contexto sanitario:

1. Para promover la fabricación de conmutadores electrónicos, clave para la expansión de redes de telecomunicación, se creó en los inicios de los años 80 un consorcio formado por institutos públicos de investigación, académicos y empresas privadas del sector electrónico. En 1985, *Korea Telecom* (empresa inicialmente pública que posteriormente, en 2002, fue privatizada) sacó al mercado el primer conmutador electrónico coreano, el TDX-1. Esto permitió que en 1987 la tasa de penetración telefónica alcanzara la cobertura general, 100% (Yoon, 2016: 43).
2. Para crear una red de banda ancha de alta velocidad se diseñó un plan llamado *Korea Information Infrastructure* (KII)[317] en 1995 que debería invertir 45 mil millones de dólares hasta el 2015; el nuevo Ministerio de Información y Comunicaciones (MIC), creado en 1995, revisó y actualizó este plan en 1997 para terminar la puesta en marcha de la red de banda ancha de alta velocidad en 2005, con una inversión pública y privada de 32 mil millones de dólares (Yoon, 2016: 45-46).
3. Para impulsar servicios de gobierno electrónico y aprovechar la red de banda ancha instalada, en 2002 fue anunciada la *e-Korea Vision 2006*. El gobierno eligió 11 iniciativas de gobierno electrónico (Yoon, 2016: 47). También en 2002 fue anunciado el Centro de Datos Integrados del Gobierno (GIDC, por sus siglas en inglés), que

317. El contexto internacional de este plan fue el proyecto de la administración Clinton en 1993 conocido como la Supercarretera de la Información; se hablaba en aquel momento de la revolución de la información. Según Yoon (2016: 45-46), el KII sería una respuesta coreana al plan Clinton.

inició operaciones en 2005; todo centro gubernamental de datos que operaba individualmente fue integrado en este GIDC. Más de 20,000 unidades de equipo hardware fueron instalados para este propósito (Yoon, 2016: 50).

4. Para promover ocho servicios de alta tecnología, tres redes de infraestructura y nueve motores de crecimiento tecnológicos, el MIC lanzó en 2004 el proyecto nacional de desarrollo *IT839* (Kim, 2012: 146)[318]. Buscaba que Corea transitara de una economía seguidora de alta tecnología a una innovadora, que servicios y productos de las TIC fueran desarrollados por empresas coreanas[319]. Para ello, entre otros aspectos, promovía el WIPI (*Wireless Internet Plataform for Interoperability*, para generar interoperabilidad entre las compañías operadoras) (Kim, 2012a); también el teléfono por internet, y en síntesis la interconectividad entre infraestructura, servicios y aplicaciones (Kim, 2016: 222).
5. Para convertir la infraestructura de banda ancha de alta velocidad en una red de convergencia de banda ancha, se tomaron varias decisiones. En 2004, se lanzó un plan para instalar servicios de banda ancha de 100 megabytes por segundo en 20 millones de hogares en 2010; en 2009, se anunció el Plan de Servicio de Internet de un Giga por segundo para 51 ciudades y que se ampliaría para las 85 ciudades del país en 2017. La premisa básica fue que la transmisión de datos y los servicios de gobierno electrónico deberían ser suministrados en calidad de alta definición, lo que implica banda ancha muy amplia (Yoon, 2016: 53).
6. Para integrar todos los servicios públicos y reunir toda la información pública, en 2012 se inició la Agenda 3.0[320]; el objetivo es me-

318. Kim (2016: 222) detalla el conjunto de servicios, redes y motores de crecimiento incluidos en este proyecto.

319. Para lograrlo, el Estado coreano "incitó la generación de redes de instituciones privadas (no sólo *chabeols*) y públicas para discutir y diseñar los proyectos", "apoyó financieramente la investigación y desarrollo a través del MIC", "protegió temporalmente los mercados procurando no contravenir las reglas de la OMC", "favoreció la mejora tecnológica a partir de la experiencia en el mercado interno e impulsó la exportación de las nuevas tecnológicas" (Valencia, 2015: 75). Pueden verse los casos de los productores de teléfonos móviles, *LG* y *Samsung* en Hira, Morfopoulos y Chee (2012). En tanto proveedores de servicios telefónicos fijos y móviles, e internet de alta velocidad, destacan *KT*, *SK Telecom* y *LG U+* (Kim, 2016: 218).

320. Ver Chung (2015) acerca de esta Agenda 3.0.

> jorar la plataforma de *big data* con disponibilidad de datos públicos en la "nube" y así con accesibilidad más ágil (Yoon, 2016: 55).

Como resultado, efectivamente, el capitalismo de innovación coreano desde hace algunas décadas ha incluido un fuerte impulso a las TIC, de tal manera que una parte importante del valor agregado de la economía se genera en este sector: de acuerdo a la OCDE, poco antes de la pandemia COVID-19, representaba 10.4% del valor agregado total, el más alto entre las economías de esta organización; además, una parte relevante de la inversión en ciencia y tecnología de las empresas se enfoca en las TIC: esta inversión privada alcanzaba 3.3% del PIB en 2015 y el 57% de ella fue del sector de las TIC, tanto en manufactura como en servicios (OECD, 2017: 2-4). El capitalismo de innovación coreano ha transitado ampliamente por el sector de las TIC y, de nuevo en la tradición exportadora de esta economía, la inserción a la economía internacional se ha intensificado en parte por las exportaciones del sector de las TIC, que representaban 5.5% del total mundial de mercancías en 2001 y 7.2% en 2016, y que ubicaban a Corea entre las cinco economías exportadoras de mercancías de TIC en 2016 en el mundo (OECD, 2017: 5).

Este capitalismo de innovación ha incorporado un fuerte consumo interno de productos y servicios electrónicos. En 2017, Corea superaba a varios países de la OCDE en suscripciones a redes de banda ancha: 110 por cada 100 habitantes en teléfonos móviles; y 90% de las personas utilizaban internet, indicador por arriba del promedio de la OCDE (OECD, 2017: 5 y 7). Incluso movimientos sociales masivos han recurrido a internet, a las tecnologías digitales (Min, 2008)[321]. En 2020 había 42.8 suscripciones de banda ancha en dispositivos fijos por cada 100 habitantes, por arriba del promedio de la OCDE (32.5); y 113 suscripciones en banda ancha en dispositivos móviles por cada 100 habitantes, cerca del promedio de la OCDE (115.3) (OECD, 2021d). En el sector manufacturero de las TIC han sobresalido empresas como *Samsung y LG*, productoras de teléfonos celulares, competidoras relevantes en contexto internacional; en el sector servicios,

321. Observación personal el 10 de junio de 2008, cuando el movimiento de las veladoras generó un conjunto de manifestaciones masivas, con la participación de reporteros ciudadanos que transmitían en directo, vía internet, los acontecimientos.

de acuerdo a la OCDE se desarrolla una fuerte competencia entre proveedores (OECD, 2017: 5). Sin embargo, en algunas actividades de servicios dominan empresas en forma prácticamente monopólica; por ejemplo, a diferencia de otros países que recurren sobre todo a aplicaciones desarrolladas por empresas gigantes de las comunicaciones, en Corea se generó una aplicación notablemente exitosa: la aplicación *Kakao Talk*, de la empresa *Kakao Corp*., que fue lanzada en 2010, conectaba en diciembre de 2019 a 44.9 millones de personas; de acuerdo al Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Información y la Comunicación, en 2018, 95.9% de la población de seis años o más se comunicaba a través de aplicaciones de mensajería y casi la totalidad (99.2%) por *Kakao* (Oh, Hong y Lee, 2020). Además, *Kakao Corp*. ha diversificado sus negocios de tal manera que incursiona en el comercio electrónico, la movilidad (taxis), los contenidos en media e incluso el sector financiero (criptomonedas) (Baek, 2021); y la riqueza de su fundador, Kim Beom-su, se ha incrementado de tal manera que de acuerdo al *Bloomberg Billionaires Index* superó en 2021 a la del vice-presidente de *Samsung*, Lee Jae-yong, y llegó a ser la más importante con 13,400 millones de dólares (Kim BE, 2021). Un ejemplo contemporáneo del capitalismo caracterizado por el surgimiento e influencia de fuertes conglomerados.

Esta base tecnológica, construida en varias décadas, difícilmente podía ser utilizada para el rastreo sanitario sin legitimidad, a menos que se decidiera por acciones autoritarias, fundamentalmente punitivas. El seguimiento de las actividades y la búsqueda de contactos de las personas contagiadas implica la utilización gubernamental de la información que los individuos "suben" a las plataformas digitales. Por una parte, existen indicios de que los ciudadanos coreanos, en su mayoría, aceptaban poner a disposición de las autoridades sus informaciones (Jo, 2020; Kim y Kwan, 2021); organizaciones civiles muy activas manifestaron acuerdo con el rastreo sanitario, por ejemplo, Solidaridad Popular por una Democracia Participativa (PSPD, por sus siglas en inglés) (Yim y Mayer, 2021). Y, por otra parte, en momentos muy cercanos al primer brote sorpresivo e impactante de la pandemia se desarrollaron elecciones generales el mes de abril y el partido en el gobierno las ganó ampliamente[322]; diversos analistas

322. Se trató de elecciones legislativas generales y la tasa de participación fue de 66.2%, la más alta desde 1992. El Partido Demócrata y un aliado ganaron 180 diputaciones de 300 de la Asamblea Nacional (Kim, 2020).

interpretaron este triunfo como un soporte a la estrategia sanitaria (Kang, 2020; Kim, 2020; Yim y Mayer, 2021). Esta legitimidad no significa que esté asegurada su permanencia[323] ni que no se hayan generado conflictos al respecto: la Comisión Nacional Coreana de Derechos Humanos señaló, el 9 de marzo de 2020, su preocupación "por la divulgación excesiva de datos personales de pacientes confirmados, ya que los gobiernos central y local publican los antecedentes de viaje de las personas infectadas" y propuso que los métodos de divulgación deberían ser modificados para evitar difundir información personalizada (NHRCK, 2020); las autoridades tomaron en cuenta las propuestas de la Comisión para respetar la privacidad y el anonimato de las personas al divulgar la información del rastreo (Ryan, 2020: 394). Sin embargo, no obstante estos cambios, diversos estudios (Jung et al. 2021) y análisis de organizaciones civiles (Oh, Chang y Jeong, 2020) cuestionaron debilidades y riesgos de violación de los derechos de privacidad especialmente en la circulación de información[324] para prevenir posibles contactos de personas contagiadas, propusieron eliminar ciertas informaciones a ser divulgadas (Jung et al., 2021: 10) y generar una entidad de supervisión para prevenir abusos de las autoridades en este sistema, contrarios a los derechos humanos (Oh, Chang y Jeong, 2020: 49). Debe notarse que en estas controversias no se presentaron propuestas específicas para eliminar el sistema de rastreo por razones sanitarias, sino propuestas correctivas centradas en enfoque de derechos; tampoco se generaron en 2020 severas controversias políticas (por ejemplo, con importantes manifestaciones en las calles) en contra de la estrategia general.

Para finalizar el estudio de la estrategia coreana frente a la pandemia COVID 19 analicemos el tercer componente: Tratamiento (*Treatment)*. El sistema de salud coreano ha enfrentado situaciones de estrés institucional, especialmente en lo referente a infraestructura, suministros médicos y personal, que implicaron cambios en el formato de tratamiento, en producción de suministros y en infraestructura adicional. En general, previamente a la pandemia el sistema de salud de Corea contaba con una infraes-

323. Como lo mostró el proceso electoral de marzo de 2022, la derrota del partido gobernante y los fuertes cuestionamientos al incremento de precios de las viviendas.

324. Sobre todo de autoridades locales.

tructura importante en términos internacionales[325], pero debió adaptarse a las nuevas circunstancias. Con la infraestructura acumulada y los cambios realizados, se evitó en general que el sistema de salud fuera rebasado por los brotes de 2020 (Kim et al., 2021).

Inicialmente todas las personas contagiadas fueron hospitalizadas, pero ante los brotes fuertes en la ciudad de Daegu, en febrero y marzo de 2020, se generaron problemas de escasez de camas hospitalarias (Kim et al., 2021: 11). En estos primeros brotes, más de 2,000 pacientes no pudieron ser admitidos en hospitales y debieron quedarse en casa, incluso personas con altos riesgos (Kang et al., 2020: 2335). No necesariamente todas las personas contagiadas requieren hospitalización; esta conclusión fue quedando clara con la experiencia y además con la disposición de estudios internacionales (Kang et al., 2020: 2329). Entonces, las autoridades sanitarias decidieron cambiar el proceso de tratamiento: las personas contagiadas fueron clasificadas de acuerdo con la severidad de la enfermedad y dependiendo de ésta se definía el modo de tratamiento (Kim et al., 2021: 11). La Asociación Médica Coreana (AMC) designó cuatro tipos de severidad para las personas contagiadas[326]: asintomático, leve, severo y crítico; las personas asintomáticas o con síntomas leves fueron aisladas en Centros Residenciales de Tratamiento (CRT), donde serían cuidadas y monitoreadas; la hospitalización se restringió a las personas con síntomas severos y críticos (GRK, 2020a: 64-65).

Los confirmados como asintomáticos pueden ser tratados con mecanismos de auto-cuarentena o en CRT; para el caso de auto-cuarentena se utilizó una aplicación móvil específica de protección de seguridad o se mantiene control a través de llamadas telefónicas (GRK, 2020a: 71). Después de la confirmación de contagio, la persona asintomática recibe una orden de cuarentena y aislamiento, se le asigna un oficial responsable que checa dos veces al día los principales síntomas como fiebre o problemas respiratorios y se le dan a conocer los lineamientos que deben respetarse, como

325. Corea contaba con uno de los ratios más altos de camas de hospital por 1,000 personas en la OCDE en 2019: 12.44; sólo por debajo de Japón que llegaba a 12.84 (OECD, 2021e); en cuanto a camas hospitalarias para cuidados agudos (*acute care*), en 2019 también mantenía el segundo ratio más alto de la OCDE: 7.08 (OECD, 2021F).

326. Ver criterios detallados en GRK (2020a: 64).

evitar salir de la propia vivienda[327]; el oficial responsable puede comprobar la situación de los síntomas de la persona aislada y verificar si la asignada a auto-cuarentena sale de los límites permitidos, a través de sistemas de posicionamiento global con una aplicación móvil (GRK, 2020a: 53-54; Lee et al. 2021a: 30). Claramente se trata de restricciones a la libertad de movimiento de las personas designadas a cuarentena, por objetivos de salud colectiva. El oficial responsable también suministra algunos apoyos al aislado como alimentación y consejería psicológica (Kim et al., 2021: 7).

Las personas asintomáticas pueden ser tratadas en un CRT, lo mismo que aquellas con síntomas leves. Para evitar contagios en los hogares en casos de auto-cuarentena se organizaron los CRT, así como para tratar a las personas con síntomas leves (Choi et al, 2020; Kang et al., 2020). El uso de las aplicaciones móviles señaladas fue útil para minimizar los contactos de personas contagiadas con personal médico y además para dar seguimiento a los síntomas de estas personas en tiempo real a través de un sistema de monitoreo inteligente basado en datos (GRK, 2020a: 68)[328]. Instalaciones públicas y privadas[329] fueron convertidas en estos CRT[330] y abastecidas con equipo básico como oxímetros de pulso, máquinas de rayos X y kits de RT-PCR, además de trabajadores del sector salud para dar seguimiento a los pacientes (Kim et al., 2021: 7). En caso de complicación de la situación de una persona monitoreada ésta es enviada a un hospital de acuerdo a la gravedad.

Las personas con síntomas severos son enviadas a los hospitales dedicados a COVID 19; se trata de hospitales para enfermedades infecciosas

327. Por ejemplo, quien incumpla esta disposición puede ser multado o incluso encarcelado de acuerdo a la Ley de Prevención y Control de las Enfermedades Infecciosas. A quien incumple, inicialmente se le puede imponer una pulsera electrónica para asegurar mayor control de los desplazamientos (Kim, et al., 2021: 7; Kim y Kwan, 2021: 7). Esta medida fue cuestionada por organizaciones civiles (Jung et al., 2020: 51).

328. La persona en tratamiento incorpora en su aplicación móvil los síntomas requeridos y el personal asignado para el seguimiento puede reaccionar de manera inmediata si hay algún signo de alarma en la información que recibe.

329. Fue el caso durante el brote de Daegu, en marzo de 2020, donde se convirtieron dormitorios de centros de capacitación de las empresas *Samsung* y *LG* en centros de tratamiento (Kim et al., 2021: 7). Otro ejemplo es el del Hospital de la Universidad Nacional de Seúl (Kang et al., 2020).

330. En momentos de crisis debida a brotes se incrementaron estas instalaciones; por ejemplo, en marzo 19 de 2020 se habían instalado 16 de estos centros con un total de 3,818 camas (Choi et al. 2020: 2338). En septiembre 22 de 2020 sólo se contaban cinco de estos CRT (GRK, 2020a: 71).

que reasignaron sus camas para atender casos COVID 19[331]. En cambio, las personas con síntomas críticos son remitidas a hospitales que cuentan con medidas de aislamiento en cuartos de presión negativa y otros elementos necesarios para la atención especializada[332]. Adicionalmente, para no desatender a los pacientes generales se designaron hospitales "seguros", con zonas separadas para tratamientos respiratorios (GRK, 2020a: 67 y 71)[333].

Para evitar contagios en los hospitales, lo mismo que en la colecta de muestras para los diagnósticos, se enfatizó el uso de Equipo de Protección Personal (EPP); para protección de las personas en general se acentuó la utilización de cubrebocas en los espacios públicos, inicialmente como recomendación gubernamental y posteriormente a partir del mes de agosto de 2020 como medida obligatoria. Estas medidas generaron una fuerte demanda de suministros médicos, para la que se generaron acciones públicas y privadas; el Estado actuó con la histórica experiencia en políticas industriales. La producción interna no era suficiente, por lo que inicialmente se facilitó la importación de EPP y cubrebocas, con reducción de tarifas a importaciones de China y Vietnam; y rápidamente se impulsó una mayor producción interna. El gobierno firmó contratos de compras a largo plazo con empresas nacionales productoras de EPP y además "contratos de rotación" para reemplazar productos caducos de las bodegas gubernamentales; desde marzo de 2020, la KDCA había asegurado 7.72 millones de EPP (Lee et al, 2021a: 35-36).

En cuanto a los cubrebocas, inicialmente hubo serios problemas de provisión; el gobierno "intervino en los mercados"[334] y "aseguró una cadena pública de suministro denominada 'cubrebocas públicos' " (Lee et al. 2021a: 35). Se promovió un sistema de licitaciones para la proveeduría a esta cadena, en el que participaron diversas empresas que se comprometían a dis-

331. En septiembre 22 de 2020 había 43 hospitales designados como tales y equipados con 4075 camas (GRK, 2020a: 71).

332. En septiembre 22 de 2020 se disponía de 198 de estas camas de hospital para personas en situación crítica por COVID 19 (GRK, 2020a: 71). Aunque el sistema de salud contaba en total con 755 cuartos de presión negativa, con un total de 1027 camas (Heo et al., 2021: 3). En situaciones de brotes agudos se han utilizado dispositivos portátiles de presión negativa, como en el caso del brote de Daegu (Kim et al., 2021: 11).

333. Un total de 323 hospitales entraban en esta categoría el 22 septiembre 2020 (GRK, 2020a: 71).

334. Para estabilizar la fuerte demanda inicial de cubrebocas, el gobierno limitó en marzo de 2020 la compra máxima a dos por persona a la semana; en abril del mismo año, aumentó el máximo por persona a tres y en junio a diez; el gobierno aplicó medidas para evitar y penalizar un mercado de segunda mano de cubrebocas de deficiente calidad (GRK, 2020a: 131-133).

tribuir un porcentaje igual o mayor a 50% de su producción en la cadena. La producción de cubrebocas[335] también se incrementó rápidamente de 70 millones por semana en febrero de 2020 hasta 274 millones por semana en agosto del mismo año, lo que permitió transitar a la exportación; las empresas privadas debían informar al gobierno de su producción diaria y se estableció una cuota de exportaciones controlada directamente por el Ministerio de Seguridad en Medicamentos y Alimentos (Lee et al., 2021a: 35-36). A fin de cuentas, el giro de nuevo a la centralidad del Estado por razones sanitarias.

En suministros médicos hospitalarios como camas de hospital y camas hospitalarias para casos agudos[336], ventiladores[337] y equipos de oxigenación por membrana extracorpórea no se experimentaron problemas de demanda excesiva hasta antes de la tercera ola de fines de 2020 (Yun et al, 2020: 4; Lee et al., 2021a: 37). Sin embargo, el sistema de salud encaró fuertes presiones en momentos de aceleración de contagios hacia finales de 2020; esta tercera ola tuvo sus momentos más severos a finales de diciembre (Our World in Data, 2021) y se experimentaron problemas de fuerte demanda de camas de hospital, de tal manera que el gobierno informó el 13 de diciembre planes para adquirir 2,260 nuevas camas de hospital y 287 camas para pacientes en situación crítica; en diciembre 13 se había reportado que ya sólo existían 48 camas para este tipo de pacientes (Choi y Suh, 2020). La presión disminuyó con las nuevas adquisiciones y la baja de contagios de la tercera ola.

Un aspecto relevante del tratamiento es que el gobierno coreano asumió los costos del mismo (Heo et al, 2021: 5) y del diagnóstico[338], incluso

335. Incluye los cubrebocas quirúrgicos y los KF94, equivalentes coreanos a los N95.

336. Ya se indicaron los ratios elevados, en términos internacionales, de camas de hospital y camas para cuidados intensivos. Como fue señalado, hubo problema de acceso a camas de hospital antes de la creación de los CRT a inicios de 2020 (GRK, 2020a: 64).

337. En marzo de 2020, había 9,823 ventiladores en el país (Heo et al., 2021: 3); en 2019, contaba con 19 ventiladores médicos por cada 100, 000 habitantes, indicador superior a Reino Unido (12 en 2020), Canadá (14 en 2015), Noruega (15 en 2020) y Nueva Zelanda (16 en 2020), y menor al de Alemania (36 en 2020) y Estados Unidos (48 en 2020) (Our World in Data, 2021). A pesar de la disposición importante de estos equipos de ventilación, el gobierno no promovió la producción para la exportación (GRK, 2020a: 209).

338. De acuerdo a Heo et al. (2021: 4), los pacientes asintomáticos pagan una tarifa baja por la prueba y el diagnóstico: entre 30 y 60% de los gastos médicos, es decir, entre 19.6 y 40.4 dólares.

pérdidas económicas de los enfermos, como gastos de manutención[339]; esto sucede desde que un diagnóstico médico determina que una persona es Paciente Bajo Investigación (GRK, 2020a: 63). Así, el tratamiento está basado institucionalmente en la cobertura universal de los mismos servicios (Heo et al., 2021; Lee et al., 2021a: 30)[340]. El gobierno y el Seguro Nacional de Salud (SNS) han pagado los costos del tratamiento y con ello han eliminado barreras económicas posibles (Lee et al., 2021a: 30)[341]; se ha logrado así de acuerdo a Lee et al. (2021b: 2) una cobertura universal de salud. El SNS cubre el 80% del costo del tratamiento y el gobierno el restante 20% (Heo et al, 2021: 3).

¿Cómo pudo lograrse esta estrategia de tratamiento que incluye cobertura universal de servicios médicos, desmercantilizados en gran medida, acceso a importante infraestructura en salud y a suministros médicos elementales? El sistema coreano de protección social ha experimentado cambios relevantes desde que dominaba un enfoque residual y familiarista para enfrentar los riesgos sociales (Kwon, 2005; Valencia, 2009, 2019), un enfoque en el que las políticas sociales eran subsidiarias o servidoras de los objetivos económicos en el llamado Estado de bienestar desarrollista (Fleckenstein y Lee, 2016: 31). Las políticas sociales eran minimalistas y las prioridades se dirigían al crecimiento acelerado de la economía y a la industrialización orientada rápidamente hacia las exportaciones; sin embargo, esta perspectiva -caracterizada por diversos analistas como productivismo en la que las instituciones sociales no tenían autonomía (Holliday, 2000)- hegemonizada por un bloque economicista pro-crecimiento fue paulatinamente enfrentada por una coalición naciente que defendía la construcción de

339. El gobierno anunció el 8 de febrero de 2020 una asignación por 1.23 millones de wones (1,030 dólares) para una familia de cuatro miembros, con uno de ellos en cuarentena por más de dos semanas; para una persona sola, la asignación fue de 454, 900 wones (equivalentes a 380 dólares) si la cuarentena fue de dos semanas (Yonhap Agency, 2020).

340. Incluso, extranjeros han podido ser tratados sin costo (Lee et al., 2021a: 30). Hasta agosto de 2020, la política general fue de gratuidad para todos, incluidos los extranjeros, pero debido a cuestionamientos de que éstos la estaban aprovechando fue limitada sólo a aquellos cuyos países estaban tratando médicamente a coreanos (Choi, 2020), es decir, de acuerdo al principio diplomático de reciprocidad (Lee et al., 2021a: 30). Se evidenciaron así resistencias frente a los enfoques universalistas.

341. Los costos totales por diagnóstico y tratamiento de COVID, proyectados por el SNS para 2020 fueron de 280 millones de dólares: entre enero y septiembre de 2020, los costos de tratamiento por persona para pacientes en situación crítica fueron de 8,700 dólares y para pacientes leves, 628 dólares; los costos de diagnóstico, incluidos los test, llegaron a 140 dólares por persona. El SNS y el Ministerio de Salud cubren estos costos en su totalidad (Choi, 2020).

las instituciones del bienestar, una coalición pro-bienestar. Esta coalición promovía reformas a las políticas frente a la pobreza, a las instituciones de salud y pensiones, entre otras. Esta coalición promovió precisamente la unificación financiera en el SNS (Valencia, 2019), suscitó la consolidación institucional de este seguro y el reforzamiento de una dinámica de compromisos (autonomía) en la política social que trascienden el histórico productivismo (Valencia, 2021) y muestran un dinamismo importante[342].

Previamente a esta unificación[343], legalmente establecida en el año 2000, el sistema de seguros de salud coreano estaba notablemente segmentado en más de 370 aseguradoras, entre ellas la Corporación Coreana de Seguro Médico para trabajadores públicos y de escuelas privadas (establecido en 1979). La promulgación de la Ley de Seguro Médico sucedió en 1963, con la característica de afiliación voluntaria en diferentes aseguradoras; a partir de 1976 se modificó esta Ley para generar la afiliación obligatoria, que iniciaría en 1977 con los empleados de empresas mayores de 500 trabajadores y con incorporación paulatina de otros sectores (inicialmente empleados de empresas con menos trabajadores y después auto-empleados rurales y urbanos)[344]. Cada aseguradora tenía autonomía financiera y administrativa, y se favorecía una fuerte desigualdad con baja provisión de servicios e importantes cargas en co-pagos por parte de los asegurados. En 1989 se llegó a cobertura superior a 90% de la población. Había, sin embargo, fuertes debates en torno a la posibilidad de unificar este sistema altamente segmentado, con un dinámico activismo de organizaciones civiles, sindicales, académicas y políticas en favor de la unificación[345]. El contexto de los fuertes problemas económicos y sociales de la crisis financiera de 1997-1998, y la llegada a la presidencia de un gobierno de centro-izquierda (Kim Dae Jung), abrieron la ventana para la promulgación de la Ley

342. En términos comparativos, Corea sigue siendo uno de los países con más bajos gastos sociales en la OCDE (12.2% del PIB en 2019), sólo por arriba de México, Chile y Turquía. Debe notarse sin embargo el proceso dinámico: Corea en 1990 sólo tenía gastos sociales de 2.6% del PIB, así ha multiplicado en más de cuatro este indicador en tres décadas, la multiplicación más alta en la OCDE (que en promedio pasó de 16.5% a 20% en los mismos años). En gasto social per cápita (a precios de 2015 y en dólares PPP 2015), Corea pasó de 328.3 dólares en 1990 a 4,427 en 2018, el más intenso crecimiento en la OCDE (que pasó en promedio de 4,654 dólares en 1990 a 8,686 en 2018). Así Corea ha ido reduciendo brechas en relación al gasto social promedio de esta organización (OECD: 2021g).

343. Para esta descripción del proceso de creación del Seguro Nacional de Salud nos basamos en Chun et al. (2009) y Valencia (2019).

344. Puede verse esta cobertura paulatina en Chun et al. (2009: 22).

345. Puede verse una síntesis de este activismo y estos debates en Valencia (2019).

del Seguro Nacional de Salud en 1999, la unificación organizacional de los diferentes seguros en julio de 2000 y la unificación financiera en junio de 2003 (ya en el gobierno de Roh Moo-Hyung). En 2019, la cobertura del SNS llegó a 97.1% de la población; el restante 2.9 es protegido por el Programa de Ayuda Médica, para personas que viven por debajo de la línea de pobreza[346].

Este Seguro[347] es, en síntesis, de afiliación obligatoria, con contribuciones de empleados y empleadores y de auto-empleados[348], y con subsidios gubernamentales complementarios, con paquete de servicios uniforme y creciente; en 2004, cubría 61.3% del costo total de los servicios de salud y los pagos de bolsillo, 38.7% (Chun et al, 2009: 51-58). Estos pagos de bolsillo se generan por los co-pagos definidos para diversos tratamientos y por el pago del 100% del costo de los servicios no incluidos. El plan inicial del actual gobierno de Moon Jae-In fue fortalecer al SNS y llegar a cobertura del 70% en 2022, con el incremento del paquete de servicios incluido; este plan es conocido como "Moon Jae-In Care" (Korea Herald, 2019)[349]. En los tratamientos por COVID 19 fueron eliminados los co-pagos y el costo total fue asumido por el seguro de salud (Lee et al, 2021b: 2); en este contexto, y limitado al tratamiento de COVID 19, se dio un paso en la universalidad de cobertura y mismos servicios para todos con el enfoque de gratuidad,

346. Cálculo propio a partir de KOSIS (2021a).

347. Para la descripción de este SNS nos basamos fundamentalmente en Chun et al (2009), a menos que se indique otra fuente o que se actualicen algunos indicadores.

348. Las contribuciones de los empleados fueron en 2019 de 6.46% del salario mensual (50% aportado por el empleado y 50% por el empleador privado o público; en el caso de los profesores de escuelas privadas, 50% por el empleado, 30% por el empleador y 20% por el gobierno); las contribuciones de los "auto-empleados" se calculan por puntaje total que suma los puntajes de ingresos, propiedad y automóvil del hogar, y el puntaje total se multiplica por un valor en wones calculado cada año (por ejemplo, el valor por punto en 2019 fue de 189.7 wones) (NHIS, 2021). En 2019, las contribuciones anuales promedio fueron de un millón 305, 819 wones por persona (KOSIS, 2021a) (aproximadamente 1,127 dólares al tipo de cambio de fines de 2019; es decir, poco menos de 100 dólares mensuales por persona en promedio). Existen algunas reducciones porcentuales en estas contribuciones (por ejemplo, los asegurados de 65 años o más y las personas con discapacidades tienen una reducción de 30%; los auto-empleados que viven en localidades agrícolas o pesqueras, de 22%; las familias monoparentales, los huérfanos o las mujeres solteras mayores de 55, entre 10 y 30%) y algunas pocas excepciones (los presos y los militares en activo, y quienes trabajan en el extranjero y no tienen dependientes en el país).

349. En indicadores de la OCDE, en 2010 el gasto público en salud representó 60.9% del gasto total; en 2019, 61%% y en 2020 llegó a 62.2%. El gasto de bolsillo de los hogares disminuyó de 34% a 30.2% y 29.2% respectivamente. La OCDE también incluye el gasto en esquemas privados voluntarios, que representó 5.1% (2010), 8.8% (2019) y 8.7% (2020) (OECD, 2021e).

proceso que implicó también oposiciones por la generación de déficit en las cuentas del SNS en 2020[350].

La Corporación del SNS funciona como asegurador y pagador único, que colecta las contribuciones y que garantiza la provisión de servicios de salud. Debe precisarse que este Seguro no funciona como un sistema de salud público único, sino que financia los servicios de salud de proveedores privados (cerca del 90% del total[351]) y públicos (sólo 10%). En la provisión de los servicios de salud incluidos, el asegurado paga una parte del costo o cuota preestablecida, la institución proveedora solicita al SNS el pago del resto del costo del servicio, la Oficina de Evaluación y Revisión del Seguro Médico evalúa la solicitud y transmite los resultados a la Corporación del SNS, y ésta paga a la institución proveedora, en caso de evaluación positiva (NHIS, 2021). Un Comité de Deliberación define la lista de servicios incluidos, que ha tendido a incrementarse con servicios de atención externa e interna hospitalaria. En años recientes esta lista (Chun et al., 2009: 50; NHIS, 2021) incorpora beneficios en servicios y en transferencias; entre los primeros se encuentran los servicios provistos por instituciones de salud en casos de enfermedad y lesiones, por ejemplo diagnósticos, suministros médicos, tratamientos (enfermedades crónicas o dentales), medicinas, cirugías, rehabilitación, hospitalizaciones, gastos de enfermería y transporte, además de chequeos de salud generales o para algunos tipos de cáncer, y partos[352]; entre los segundos, están transferencias por costos de diversos tratamientos como diálisis peritoneal, con oxígeno o con ventiladores mecánicos, entre otros, y compensaciones por excesivos co-pagos[353] o por gastos en equipos de asistencia para personas con discapacidades como sillas de ruedas o audífonos[354]. Esta lista no incluye "Medicina, material médico

350. Bahk (2020) señala que políticos conservadores y expertos cuestionaban la acumulación de déficit en las cuentas del SNS durante tres años continuos, 2018-2020.

351. En el caso de los hospitales privados se trata en términos legales de instituciones sin fines de lucro. Sin embargo, de acuerdo con Chun et al. (2009: 118) la mayoría de ellos funciona realmente como instituciones de lucro. Sobre este aspecto legal y económico ha habido fuertes debates e intentos de cambiar las regulaciones para permitir legalmente la actividad de hospitales privados con fines de lucro (Chun et al., 2009; Valencia, 2019).

352. Incluso en 2005 se eliminaron co-pagos por partos vaginales o de infantes prematuros (Chun et al., 2009: 51).

353. El techo de gastos en co-pagos está fijado en 1.2 millones de wones (aproximadamente 1,100 dólares a fines de 2020) en tres meses; el exceso de gastos que supere este límite en un trimestre es reembolsado por el SNS.

354. Hasta un 80% de estos gastos.

o servicio médico que se proporciona o utiliza para una enfermedad que no influye seriamente en la vida diaria de un paciente" o cirugías estéticas (excepto en casos de quemaduras en el rostro) (NHIS, 2021). Las tarifas de los servicios son negociadas anualmente entre los proveedores y el SNS, lo que da pie a fuertes discusiones (Chun et al., 2009: 66).

Un problema serio para este enfoque de tratamiento universal y gratuito en contextos COVID 19, especialmente de los casos de hospitalización, ha sido la minoritaria proporción de hospitales públicos en el sistema de salud coreano, "debilidad estructural" de la proveeduría de servicios de salud (Lee et al., 2021a: 50): de los hospitales, sólo 5.5% (en 2019) son públicos (OECD, 2021e) y de las camas hospitalarias, sólo 10% (en 2017) son públicas (Heo et al., 2021: 3) y 90% son privadas. La solución durante la pandemia, en 2020, fue promover asociaciones público-privadas, de tal manera que camas de hospitales privados pudieran ser designadas como disponibles para pacientes críticos; para ello y a partir de las experiencias durante MERS el gobierno agilizó los reembolsos por hospitalizaciones y los pagos de compensaciones por camas designadas, pero no utilizadas o por cierres de actividades (Lee et al., 2021a: 32-34). La mayor parte de los hospitales dedicados especialmente a atender pacientes COVID 19 con síntomas severos fue de hospitales públicos[355], aunque también algunos hospitales privados de nivel secundario y terciario fueron incluidos (Her, 2020: 2). Así, este tipo de acuerdos se suma a otras asociaciones público-privadas como las mencionadas para producir pruebas de diagnóstico, para el uso de centros de capacitación de empresas privadas como CRT y para la producción de suministros médicos. La universalidad de cobertura y mismos servicios para todos con un enfoque de gratuidad incorporó, en el caso de la pandemia COVID 19, la tradicional mezcla público-privada del SNS, una especie de

355. Al respecto es útil rescatar los procesos conflictivos que esta concentración mayoritaria favoreció. En agosto de 2021, se generó una protesta del Sindicato Coreano de Trabajadores de la Salud y Médicos debida a las condiciones de exceso de trabajo para pocos empleados; de acuerdo a las demandas señaladas, los hospitales públicos atienden a cerca de 80% de los pacientes COVID 19, a pesar de representar menos del 10% de la infraestructura hospitalaria total. Anunciaron la demanda de mediación del conflicto laboral presentada ante la Comisión Nacional de Relaciones Laborales por 124 secciones del sindicato de 136 instituciones de salud, con un total de 56,000 participantes (Yi, 2021). A inicios de septiembre, este sindicato y el Ministerio de Salud y Bienestar llegaron a acuerdos (por ejemplo, plan para establecer pautas de organización del trabajo de enfermería en relación a la gravedad de los pacientes COVID 19, establecimiento de una tasa de enfermeras por paciente, pagos de sobresueldo por trabajo nocturno) y la huelga prevista no tuvo lugar; en comentario al respecto de este conflicto el presidente Moon Jae In hizo un llamado al gobierno a cooperar con el parlamento para mejorar la infraestructura de salud pública (Seo, 2021).

welfare mix (Esping-Andersen, 1990; Gough, 2013). Puede hablarse así de desmercantilización de los servicios de salud por la vía del financiamiento público, prácticamente total para atención de contagios en la pandemia, o de mercantilización gobernada por la vía de producción biotecnológica fomentada y articulada con una política industrial activa. Sin embargo, la desmercantilización está fuertemente limitada por la debilidad en la proveeduría pública y la baja tasa de hospitales públicos; organizaciones civiles han cuestionado esta debilidad del sistema de salud coreano, especialmente en lo que concierne a la minoritaria proporción de hospitales públicos y han exigido la creación de más instituciones públicas (PSPD, 2020).

8.5 Estrategia económica coreana ante la COVID 19

Además de los tres componentes señalados de la estrategia frente a COVID 19, Pruebas-Rastreo-Tratamiento, las autoridades coreanas diseñaron una estrategia de política económica, vinculada estrechamente a la sanitaria, que no supuso cierres generalizados de las actividades económicas y escolares, como sí sucedió en otras economías (Boyer, 2020); implicó el incremento del gasto público, un déficit público moderado en términos internacionales y la creación de apoyos a empresas para mantener el empleos. Como vimos, actuaron los históricos resortes de las políticas industriales, con vínculos público-privados, para incentivar la producción biotecnológica, y también los históricos resortes de las políticas anticíclicas para mantener el nivel de actividad económica. En el *trilema* (Boyer, 2020: 73) que enfrentan los capitalismos en la pandemia ("preservar la salud de la población minimizando el exceso de mortalidad, minimizar las pérdidas económicas y respetar la integralidad de los derechos individuales"), en Corea se ejerció un difícil equilibrio que favorecía la salud pública y el mantenimiento de las actividades productivas, en un contexto de legitimidad de la acción pública de escrutinio de las actividades privadas con objetivos sanitarios (el Rastreo de la estrategia sanitaria) y a fin de cuentas también económicos (es decir evitar una desastre sanitario por sí mismo y por sus efectos posibles de asfixia de la economía). Puede verse este ejercicio en la vinculación entre acciones de "distanciamiento social" y esfuerzos por mantener el empleo; también en la política macroeconómica que permitió

la estrategia sanitaria.

En algunos países, ante la irrupción de brotes la estrategia consistió en cierres severos de actividades económicas y públicas; estas clausuras favorecieron frenos o caídas radicales en las economías. Numerosos gobiernos decidieron en 2020, ante la pandemia, el "cierre" o "congelación" de la economía (Boyer, 2020: 6). En Corea las autoridades trataron de mantener las "rutinas cotidianas" mientras se contenían los brotes (GRK, 2020a: 113); para ello, generaron un conjunto de líneas directrices para aplicar diferentes grados de "distanciamiento social" de acuerdo con la gravedad de los brotes, que podían aplicarse regional o nacionalmente. Construyeron un sistema de tres niveles de distanciamiento social (de acuerdo a cantidad de casos y velocidad de transmisión): "distanciamiento en la vida cotidiana" (nivel uno con menos de 50 casos diarios durante dos semanas), "distanciamiento social" (nivel dos con 50 a 100 casos diarios durante dos semanas), "distanciamiento social reforzado" (nivel tres con más de 100-200 casos diarios y duplicación en una misma semana); el nivel uno supone que la situación es manejable con el sistema de salud ordinario, el dos que el brote rebasa las capacidades del sistema de salud ordinario y que las transmisiones comunitarias están creciendo, y el tres que hay un brote a gran escala (GRK, 2020a: 123; Kim et al., 2021: 10). Se incluyen también fases intermedias (nivel 1.5 y nivel 2.5) (Kim et al., 2021: 10). Para el nivel uno se recomiendan medidas de precaución generales, para el dos se recomienda evitar compromisos sociales no esenciales y minimizar contactos, además de que se prevé el cierre de instalaciones de alto riesgo, y para el tres, además del cierre de instalaciones de medio y alto riesgo, "se aconseja evitar todos los compromisos sociales y salidas más allá de las necesarias, como las del trabajo" (GRK, 2020a: 123-124; Kim et al., 2021: 10). Las recomendaciones en el nivel tres, cuando no es posible cerrar una institución o empresa, incluyen medidas como mantener distancia entre los empleados al menos de uno a dos metros, evitar sentarse frente a otros cuando se toman los alimentos, cerrar armarios (*lockers*) y monitorear temperatura y síntomas respiratorios durante la jornada de trabajo (GRK, 2020a: 115). A fin de cuentas, no se propone un cierre total generalizado o parálisis del empleo, sino medidas flexibles de acuerdo con la situación de la pandemia.

Las autoridades durante 2020 no aplicaron masivamente a nivel na-

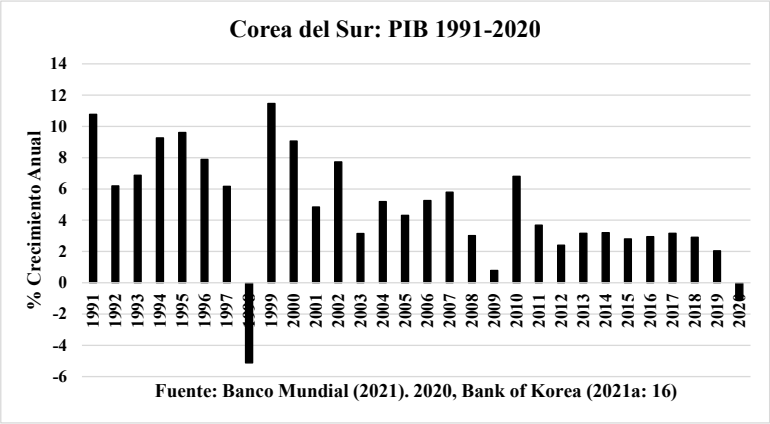
cional medidas más restrictivas de distanciamiento social, como el cierre total (Shin, 2021), sino que a partir de la situación de la pandemia se subían o relajaban las medidas: entre febrero 29 y marzo 21 se aplicó un periodo de distanciamiento social, entre marzo 22 y abril 19 dos periodos de distanciamiento social reforzado con líneas directrices para instalaciones públicas y privadas; de abril 20 a mayo 5, un periodo de distanciamiento social leve y a partir de mayo 6, distanciamiento en la vida cotidiana (GRK, 2020a: 114-118). Ante brotes masivos en el área metropolitana de Seúl en el mes de mayo, se asumieron medidas reforzadas de distanciamiento entre mayo 29 y junio 14 (GRK, 2020a: 120). Ante un nuevo brote en agosto y en noviembre, en todo el país se tomaron las medidas del nivel dos; de nuevo en Seúl se reforzó el distanciamiento social en el nivel 2.5 en el mes de diciembre (Kim et al., 2021: 10). En relación a las escuelas, las de nivel primario sí cerraron totalmente en 2020 durante 59 días, igual que el promedio en la OCDE, y las de nivel preparatoria (*upper secondary*) 54 días, menos que el promedio de la OCDE (70 días) (OECD, 2021f: 40-41); en periodos de cierre se organizaron esquemas de educación en línea, con apoyos y subsidios para evitar retrasos en el currículum escolar[356].

En este contexto, de actividades económicas, el régimen de acumulación coreano no sufrió severos desajustes en el primer año de la pandemia COVID 19. El PIB de 2020 sólo se redujo -1.0% (Banco Mundial, 2021); fue una de las economías de la OCDE menos afectadas (OECD, 2021b)[357]. Este impacto fue notablemente menor al de la crisis financiera de 1997 cuando la economía coreana cayó -5.1% (Banco Mundial, 2021) (Gráfica 1). La tendencia histórica de las coaliciones hegemónicas coreanas (Valencia, 2021) para sostener un fuerte dinamismo económico se mantuvo en plena pandemia y fue prioritario hacer lo necesario para mantener una actividad económica importante y evitar una caída mayor, con acento en vigilar el nivel del empleo.

356. El Ministerio de Educación ofreció servicios de renta gratuita de dispositivos digitales y subsidios de los servicios de internet, en cooperación con otras instituciones públicas, nacionales, regionales y locales, y con empresas privadas como *Samsung* y *LG*, además de las principales proveedoras de servicios de internet (KT, LGU+ y SKT). También se ofrecieron apoyos emergentes de cuidado infantil para hogares con padres trabajadores (GRK, 2020a: 151 y 153).

357. Debe tomarse en cuenta que, en cuentas trimestrales, el PIB en el segundo trimestre se había contraído de una manera más fuerte, sobre todo a causa de la caída del consumo privado y las exportaciones (Yoon, 2021: 9).

Gráfica 1: Corea del Sur: PIB 1991-2020

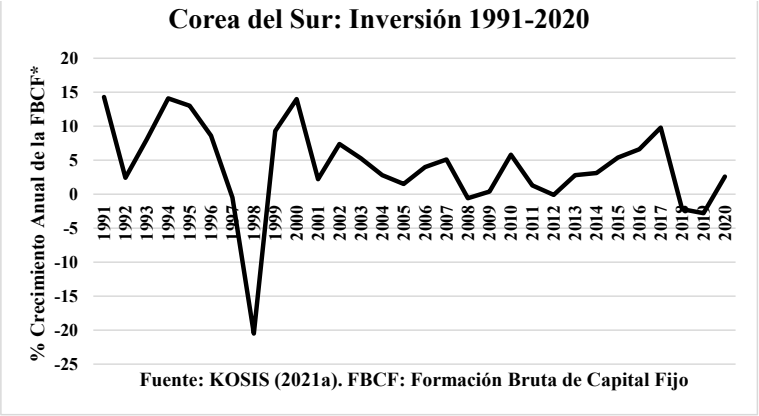


Incluso en 2020 la inversión (formación bruta de capital fijo) creció 2.6% (frente a caídas de -2.2% y -2.8% en 2018 y 2019 respectivamente)[358] (Gráfica 2), para situarse en 31.1% del PIB (frente a 30.4% y 30% en 2018 y 2019 respectivamente) (Banco Mundial, 2021)[359], lo que indica que las expectativas no eran negativas; la inversión privada aumentó 3.5% entre el último trimestre de 2019 y el último de 2020 (Yoon, 2021b: 9). En cambio, en la crisis de 1998, la inversión en general había retrocedido bruscamente -20.5% y había pasado de 35.6% del PIB en 1997 a 30.8% en 1998 (Banco Mundial, 2021).

358. En la OCDE la inversión cayó en -3.9% en 2020, frente a crecimientos de 2.8% y 2.5% en 2018 y 2019 respectivamente (Banco Mundial, 2021).

359. En la OCDE la inversión cayó a 21.8% del PIB en 2020, frente a 21.9% y 22.1% en 2018 y 2019 respectivamente (Banco Mundial, 2021).

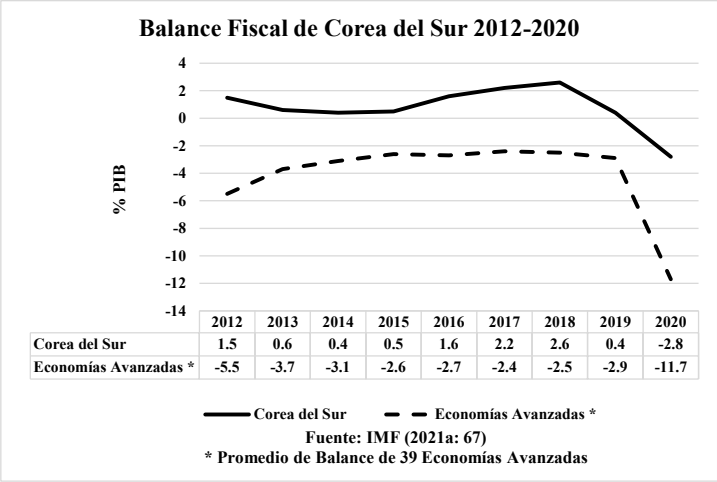
Gráfica 2: Corea del Sur: Inversión 1991-2020



Históricamente, desde el desarrollismo coreano, el Estado privilegió una política anticíclica (Valencia, 1996, 2012): en momentos de freno económico se favoreció el incremento del gasto público y se generó un déficit. Este resorte de la regulación coreana fue utilizado de nuevo en 2020. Previamente a la pandemia, las cuentas fiscales coreanas mostraban en general un excedente público en el marco de un crecimiento suave cercano al 3% anual; en 2020, de nuevo llegó el déficit frente a la caída económica y para evitar que ésta se profundizara: el déficit fue de -2.8% del PIB, si bien es cierto notablemente menor al de las economías avanzadas que generaron un déficit promedio de 11.7% (Gráfica 3)[360]. Los anteriores periodos con déficit fiscal habían sido alrededor de las crisis de 1980, 1998 y 2009 (Valencia, 1996, 2012). Probablemente, debido a que en 2020 la caída en Corea era menor al de otras economías, se limitó el balance fiscal negativo; de todas formas, la OCDE caracteriza esta política fiscal como "muy expansiva" (OECD, 2020: 9). El Banco de Corea decidió una política monetaria de impulso a la actividad económica y redujo en dos ocasiones la tasa básica de interés durante el 2020: en marzo 17 de 1.25% a 0.75% y el 25 de mayo de 0.75% a 0.50% (BOK, 2021c).

360. Corea incluye en Balance General al Gobierno Central y a los Fondos de Seguridad Social. El resto de las economías avanzadas puede incluir otros sectores, incluidos los gobiernos locales (ver IMF, 2021a: 64).

Gráfica 3: Balance Fiscal de Corea del Sur 2012-2020

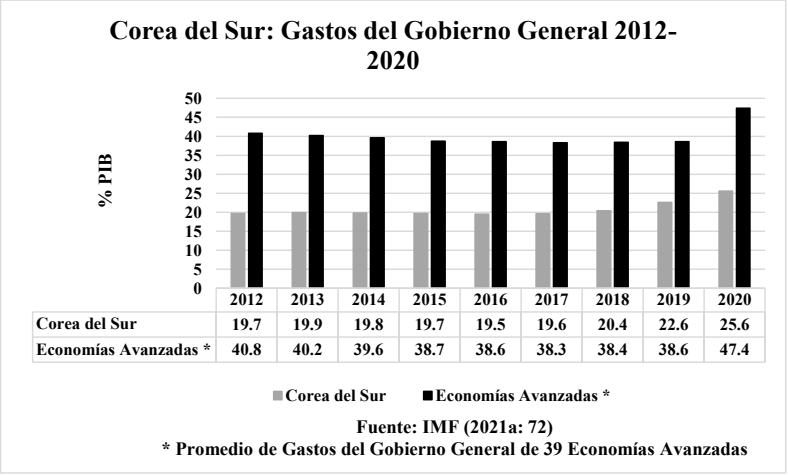


	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Corea del Sur	1.5	0.6	0.4	0.5	1.6	2.2	2.6	0.4	-2.8
Economías Avanzadas *	-5.5	-3.7	-3.1	-2.6	-2.7	-2.4	-2.5	-2.9	-11.7

Fuente: IMF (2021a: 67)
* Promedio de Balance de 39 Economías Avanzadas

En términos comparativos, en conclusión, el enfoque anticíclico coreano en 2020 fue relativamente conservador en el marco de una actividad económica no severamente comprometida; se gastó más, se generó un déficit fiscal y se aumentó la deuda pero de una forma moderada. Para enfrentar los problemas económicos, sociales y sanitarios, el Estado coreano incrementó los gastos en 2020 en tres puntos porcentuales en relación al PIB para pasar de 22.6% en 2019 a 25.6% en 2020; aunque este aumento fue menor al del promedio de gastos de las economías avanzadas, equivalente casi a nueve puntos porcentuales en relación al PIB (Gráfica 4).

Gráfica 4: Corea del Sur Gastos del Gobierno General 2012-2020



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Corea del Sur	19.7	19.9	19.8	19.7	19.5	19.6	20.4	22.6	25.6
Economías Avanzadas *	40.8	40.2	39.6	38.7	38.6	38.3	38.4	38.6	47.4

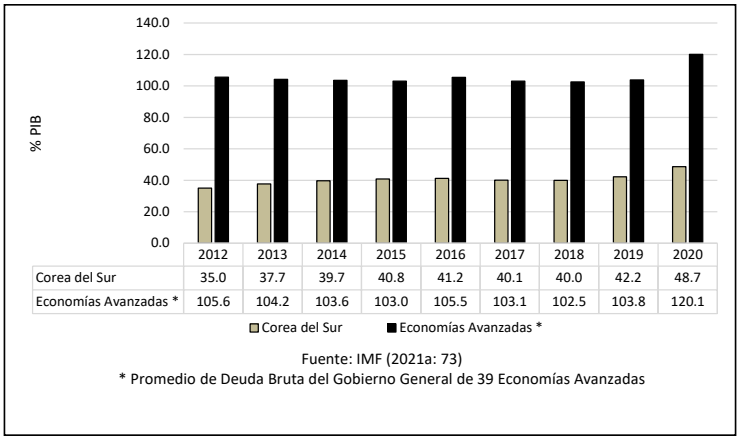
De acuerdo a la base de datos del FMI sobre respuesta fiscal ante COVID 19, entre enero de 2020 e inicios de 2021, Corea incrementó su gasto en 4.5% del PIB, 0.5% en relación a la salud y 4.0% en otros gastos sociales y económicos (IMF, 2021b). Como señalábamos se plasmó una política fiscal expansiva. Por ejemplo, en este año difícil los gastos públicos en ciencia y tecnología se incrementaron 16% para llegar a 21,260 millones de dólares de acuerdo al Ministerio de Ciencia y Tecnologías de la Información y la Comunicación (The Korea Herald, 2021). Cuatro presupuestos suplementarios se dieron a conocer en 2020, por un total de 57, 400 millones de dólares (GRK, 2020a: 173).

Con los aumentos de gasto, la deuda gubernamental[361] se incrementó en Corea en 2020 en 6.5 puntos porcentuales, para llegar a representar 48.7% del PIB. Este indicador fue notablemente menor en comparación con las economías avanzadas (16 puntos porcentuales), cuya deuda alcanzó 120.1% del PIB (Gráfica 5). No se trata en el caso coreano de una deuda fuerte que comprometa seriamente la salud financiera de la economía; dicho de

361. Corea del Sur incluye en Deuda Bruta del Gobierno General al Gobierno Central y a los Fondos de Seguridad Social. El resto de las economías avanzadas puede incluir otros sectores, incluidos los gobiernos locales (ver IMF, 2021a: 64).

otra manera, la economía coreana cuenta con márgenes de maniobra para posibles incrementos de la deuda en situaciones de mayor emergencia.

Gráfica 5: Corea del Sur Deuda Gubernamental 2012-2020



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Corea del Sur	35.0	37.7	39.7	40.8	41.2	40.1	40.0	42.2	48.7
Economías Avanzadas *	105.6	104.2	103.6	103.0	105.5	103.1	102.5	103.8	120.1

Fuente: IMF (2021a: 73)
* Promedio de Deuda Bruta del Gobierno General de 39 Economías Avanzadas

Además del incremento en presupuestos adicionales, el Estado coreano diseñó un conjunto de apoyos para la liquidez de las empresas en 2020. No fueron estrictamente gastos presupuestales, sino pasivos contingentes como garantías y créditos, por 10.2% del PIB (IMF, 2021b), para pequeños comerciantes, PME, empresas y grandes empresas. De acuerdo con Yoon (2021: 25), la mayor parte de estos apoyos de liquidez se dirigieron a grandes empresas manufactureras, exportadores e instituciones financieras, y en segundo lugar a las PME; así, en este caso, actuaron los resortes del capitalismo acoplado a las fuerzas de los conglomerados, en el que el Estado evita en lo posible el derrumbe o crisis de las grandes empresas.

Si bien la economía coreana en 2020 tuvo una caída ligera, hubo sectores afectados más severamente y problemas sociales relevantes producto de históricas brechas. El sector de agricultura, silvicultura y pesca cayó en -4%, mientras que el manufacturero y los servicios alrededor del -1% (en el sector servicios, resaltan las caídas del transporte y almacenamiento que se contrajeron en -15.1% y comercio, servicios de alimentación y hospeda-

je en -5.7%) (KLI, 2021a); ante estas dificultades, inicialmente el gobierno designó algunas actividades económicas como objeto de apoyos especiales para sostener el empleo, entre ellas transporte, turismo y hotelería, aviación (Jung, 2020: 2) y después añadió otras como actividades aeroportuarias y ferias y convenciones internacionales (MOEL, 2020a: 6). El fondo de garantías para las industrias clave (*Key Industry Stabilization Fund*) fue por 34,000 millones de dólares (2.1% del PIB); además se diseñaron apoyos (pasivos contingentes) para estabilizar los mercados de bonos y de valores por 52,400 millones de dólares (3.3% del PIB) (IMF, 2021b)[362].

También la producción automotriz experimentó fuertes dificultades en los primeros meses de la pandemia debido a su encadenamiento con las importaciones de autopartes de China[363] y algunas plantas de *Hyundai* y *Ssang-Yong* tuvieron que cerrar temporalmente la producción (Shin, 2021: 5). Las exportaciones en general se vieron afectadas y se redujeron en -7.2% en 2020, con lo que se acumularon dos años de caída exportadora (en 2019, las exportaciones habían descendido -11.1% KLI, 2021a); para las empresas exportadoras se trató de una contracción importante, aunque algunos sectores crecieron fuertemente[364]. De acuerdo a la Organización Mundial del Comercio, la caída en las exportaciones de mercancías coreanas en 2020 fue de -5.5% (WTO, 2021), menor a la de Alemania, Japón y Estados Unidos (-7.3%, -9.1% y .12.9% respectivamente) y Corea mantuvo el séptimo lugar en las exportaciones globales (Song, 2021).

8.6 Estrategia social coreana ante la COVID 19

La política social frente a la COVID 19 en Corea cubrió un abanico amplio de medidas, con aumentos importantes en el gasto público de 2020. Se fortaleció así el compromiso social (Valencia, 2021) del Estado, más allá del productivismo, en línea con la trayectoria histórica reciente. La sociedad

362. Cálculos propios a partir de IMF (2021b). De la información ahí incluida se obtiene el tipo de cambio promedio y se calculan los gastos en dólares; los datos presentados son de cifras en números redondos.

363. El brote de COVID 19 en Wuhan, China, región de producción automotriz, afectó de manera importante la cadena de valor automotriz.

364. Por ejemplo, los semiconductores y computadoras, cuyas exportaciones aumentaron 5.6% y 57.2% respectivamente; los productos biofarmacéuticos superaron por primera vez los 10,000 millones de dólares (Song, 2021).

coreana desplegó una fuerte construcción y reforzamiento institucional en su política social, sobre todo después del proceso democratizador de 1987, con importantes tendencias hacia instituciones universalistas (Valencia, 2009) y mayor inclusión social, aún sin llegar a los procesos escandinavos (Kwon, 2005). Las instituciones sociales coreanas mostraron en 2020 sus posibilidades y límites estructurales.

Un mayor compromiso social fue movilizado claramente durante la pandemia en 2020. De acuerdo a la base de datos del Banco Mundial sobre respuestas de protección social y laboral cara a la pandemia, Corea fue el país, entre 215 países y territorios, que activó más opciones en el menú de asistencia social (cuatro posibilidades: transferencias monetarias, trabajos públicos, alimentación escolar y en especie, y servicios públicos y apoyos financieros), seguridad social (cuatro posibilidades: licencias pagadas/seguro de desempleo, seguro médico, pensiones y beneficios a discapacitados, y exenciones o subsidios a las contribuciones de seguridad social) y mercados de trabajo (cuatro posibilidades: subsidios salariales, capacitación, ajustes a la regulación laboral y subsidios por reducción de jornada laboral); hasta diciembre de 2020, Corea había activado medidas en todas las opciones, excepto en pensiones y beneficios a discapacitados (Gentilini, Almenfi y Dale, 2020: 21), con diversos grados de cobertura y generosidad en los servicios. En síntesis, la política social coreana ante COVID 19 fue muy activa.

El objetivo central en estas políticas sociales fue preservar la salud de la población, con la menor afectación posible de la pandemia en número de contagios y especialmente en el número de fallecimientos. Además, otros objetivos fueron evitar una caída más severa del empleo y del consumo. Para ello se aplicó, en primer lugar, la estrategia sanitaria descrita anteriormente; en segundo lugar, se utilizaron los dispositivos institucionales del sistema de seguridad social como el Seguro del Desempleo y el SNS; en tercer lugar, se generó una asignación de ingreso universal en beneficio de los hogares; y en cuarto lugar, se generaron apoyos focalizados hacia sectores vulnerables en empleo, apoyos focalizados para el consumo y el cuidado. La configuración resultante es compleja: por una parte, en estas políticas sociales se utilizaron los instrumentos institucionales construidos históricamente, con un reforzamiento de la tendencia a la universalización en salud con servicios iguales y gratuitos para todos los contagiados y a

la universalización de asignación de un ingreso único; por otra parte, los apoyos focalizados para el empleo enfrentaron situaciones de emergencia, aunque dejaron fuera o apoyaron limitadamente a sectores no protegidos con el Seguro del Desempleo y por tanto más vulnerables en situaciones de freno económico, en una estructura dual del mercado laboral. De esta manera, las tendencias universalistas se reforzaron en salud y asignaciones familiares, y las tendencias dualistas del mercado laboral se mantuvieron sin cambios significativos. Puede detallarse esta configuración compleja en el seguimiento de los gastos presupuestales adicionales y en la ampliación o creación de programas focalizados.

Los gastos presupuestales adicionales de 2020 tuvieron un marcado acento social: se dirigieron en especial a la salud, al consumo, ingreso y cuidado de los hogares, al empleo y la seguridad social, y a las pequeñas y medianas empresas (PME). Destacan los siguientes gastos adicionales en 2020[365] incluidos en estos cuatro presupuestos adicionales y otros paquetes especiales:

1. Paquete de 4, 750 millones de dólares para cupones de consumo para hogares pobres, apoyos de emergencia para cuidado familiar y soportes para la reapertura de empresas.
2. Primer presupuesto adicional por aproximadamente 9, 300 millones de dólares: 1,800 en salud para prevención y tratamiento de pandemia, apoyo a instituciones médicas y a hogares en cuarentena; 7,500 para apoyos a PME, cupones de consumo para hogares pobres y subsidios para gobiernos locales.
3. Segundo presupuesto adicional por aproximadamente 12,100 millones de dólares: transferencia universal de efectivo para todos los hogares.
4. Tercer presupuesto adicional por aproximadamente 22,150 millones de dólares: 2,050 en salud para, entre otros, ampliar la infraestructura de diagnóstico y tratamiento, promover el desarrollo de vacuna, impulsar la ayuda oficial al desarrollo en respuesta a

365. La fuente principal es IMF (2021b), a menos que se indiquen otra adicional. Cálculos propios a partir de esta fuente principal. De la información ahí incluida se obtiene el tipo de cambio promedio y se calculan los gastos en dólares; los datos presentados son de cifras en números redondos.

COVID 19 (pruebas e instrumentos); 20,100 para apoyar empresas, empleo y red de seguridad social, impulsar el consumo, la inversión y las economías locales, y lanzar el nuevo acuerdo coreano para la inversión digital y medioambiental.

5. Cuarto presupuesto adicional por aproximadamente 6,600 millones de dólares, que incluye entre otros: 3,300 para las PME; 1,270 para relaciones laborales; 340 para apoyo de los desempleados; 1, 125 para guarderías y facturas de telefonía celular.
6. Paquete especial en diciembre por 4,580 millones de dólares: 680 para reforzar la prevención sanitaria y la infraestructura médica; 3,900 para subsidios de renta a propietarios de pequeños negocios y apoyo de ingresos para trabajadores autónomos y de plataformas.

En las tendencias universalistas, resaltan la perspectiva de salud universal y gratuita para los contagiados de COVID 19, la reducción de las contribuciones al SNS y una asignación universal de ingreso; además, la propuesta de avanzar paulatinamente para llegar a la incorporación universal en el Seguro de Desempleo en 2025. La primera incluyó, como se mencionó en la sección correspondiente, un gasto extraordinario adicional de 0.5% del PIB (IMF, 2021b)[366]. La segunda comprendió dos reducciones a las contribuciones al seguro de salud[367]: inicialmente 50% de reducción por tres meses para el quintil de ingresos más bajos y para la mitad de la población de áreas fuertemente afectadas por la pandemia, y posteriormente se extendió a 30% de reducción por tres meses para los dos quintiles de ingresos más bajos; el total de beneficiados fue de 10.34 millones de personas (20% de la población)[368]. La tercera, fue una transferencia única y consistió en 344 dólares para hogares de una sola persona, 516 dólares de dos personas, 688 dólares de tres personas y 859 dólares de cuatro o más personas; la transferencia llegó a 21.71 millones de hogares (GRK, 2020a: 178).

366. Debe precisarse que el financiamiento de esta atención generalizada gratuita fue con fondos del Seguro Nacional de Salud y de fondos fiscales adicionales, en proporción de 80-20 respectivamente (Heo et al, 2021: 3).

367. Las contribuciones mensuales promedio (dependientes del nivel de ingresos) son aproximadamente de 100 dólares por persona (cálculo propio a partir de KOSIS, 2021a).

368. El total de la población en 2020 fue de 51.8 millones de personas (KLI, 2021b).

Se trató de una transferencia mínima cercana a 250 dólares por persona[369], con cobertura prácticamente universal[370]. En términos internacionales, la cobertura fue de las más amplias (sólo dos países tuvieron cobertura universal, el pequeño país Tuvalu y Corea; en Japón llegó a 92%); sin embargo, la generosidad fue menor: la asignación coreana representó 9.5% del PIB per cápita promedio mensual de 2020[371] frente a 32% del PIB per cápita en promedio de las transferencias incluidas en la base de datos del Gentilini, Almenfi y Dale (2020: 6). La inversión total en esta transferencia fue de 0.75% del PIB aproximadamente[372].

El diseño de la transferencia universal motivó debates entre los partidarios de una asignación universal y los de focalización, y entre el gobierno y algunos partidos de oposición (Shin, 2021: 6)[373]. Habrá que analizar el impacto futuro de estos procesos universalistas en los debates entre las coaliciones en el régimen de bienestar coreano[374].

La cuarta tendencia universalista incluida en el *New Deal* por el presidente Moon Jae-In (GRK, 2020b), la propuesta de cobertura generalizada del Seguro de Desempleo se detallará más adelante, en el contexto de la trayectoria de esta institución del sistema coreano de protección social.

Las políticas focalizadas de apoyo al empleo respondieron a un agravamiento de la situación del empleo, especialmente en los primeros meses de la pandemia; el recurso al dispositivo institucional ya existente, el Seguro

369. Cálculo propio: promedio simple de la asignación por tipo de hogares; por ejemplo, la asignación para hogares de dos personas, 516 dólares, se dividió en dos para obtener la asignación por persona.

370. Aunque la forma de acceder al beneficio fue diferenciada: los hogares con menores ingresos (2.7 millones, 13% del total incluido en el programa) recibieron la transferencia en efectivo y el resto (19 millones de hogares), pudo utilizar cupones o puntos en tarjetas de crédito, con fecha de caducidad (fines de agosto de 2020) (OECD, 2020).

371. La asignación universal representó 0.8% del PIB per cápita anual, que fue de 31 489 dólares (Banco Mundial, 2021), o 9.5% del PIB per cápita promedio mensual.

372. Cálculo propio a partir de IMF (2021b).

373. El presidente Moon Jae-In propuso en febrero de 2020 generar una transferencia directa de emergencia; el principal partido de oposición no estuvo de acuerdo y señaló que esta medida podría afectar las elecciones programadas para abril; el Ministro de Finanzas propuso una transferencia de 820 dólares para poco menos de 70% de los hogares; el partido gobernante propuso una transferencia para todos los hogares y la Asamblea Nacional aprobó el presupuesto para la transferencia universal, poco después de las elecciones, con montos diferenciados según el tamaño del hogar (Shin, 2021: 6-7).

374. En noviembre de 2021, Lee Jae-myung, candidato presidencial del partido gobernante, Partido Demócrata, propuso una nueva transferencia universal entre 250 y 420 dólares; sin embargo tanto el primer ministro (Kim Boo-kyum) como el ministro de Finanzas (Hong Nam-ki) se opusieron: el primero por razones de limitaciones presupuestales y el segundo por preferencia en las políticas focalizadas (apoyar "a los que más sufren") (Kang, 2021).

del Desempleo, no fue suficiente para enfrentar la dimensión del problema de pérdidas de empleo. Aparentemente, con todo y el freno económico señalado y los sectores económicos afectados en 2020, el problema de empleo fue menor en Corea porque la tasa de desempleo sólo aumentó de 3.8% de la PEA en 2019 a 4% en 2020 (en números absolutos pasó de 1.063 millones de personas en 2019 a 1.108 millones en 2020, un aumento de sólo 45,000 personas); sin embargo, otros indicadores muestran situaciones más complejas en relación al empleo: en primer lugar, los beneficiarios al seguro del desempleo aumentaron durante el año 2020 en 257,000 derechohabientes. En segundo lugar, y también en datos anuales, si se toma en cuenta la disminución de la tasa de empleo (empleados de 15 años o más en relación a la población de 15 años y más), se muestra un problema mayor: ésta cayó de 60.9% a 60.1%, con una disminución en números absolutos de 219,000 empleados; de los que perdieron el empleo sólo 45,000 (21%) buscaban empleo y eran considerados desempleados, el resto (174,000, o 79%) quedaba fuera de la PEA (KLI, 2021b)[375]. Lo que indica que un número importante de personas permanecía fuera de la fuerza de trabajo, no formaba parte de la PEA y por tanto no fueron incluidos en el programa de retención de empleo y salario en 2020. En tercer lugar, otros análisis muestran que a lo largo del año hubo fuertes fluctuaciones, con periodos en los que la pérdida de empleo fue notablemente mayor. Con cálculos de Nam y Lee (2021: 15) a partir de datos individuales (o microdatos) de la Encuesta sobre Fuerza de Trabajo, si se toma la tasa de empleo se muestra una caída de 0.82 puntos porcentuales entre enero y junio de 2020, con lo que cerca de 370,000 adultos habían perdido su trabajo; la tasa de desempleo (en relación a la PEA) en el mismo periodo sólo se incrementó 0.29 puntos porcentuales, es decir, cerca de 80,000 personas buscaban empleo (sólo 22% de los 370,000 que perdieron el empleo). Otros datos son más severos: puede verse la pérdida de empleo en *Center for Labor Trend Analysis* (2021: 1), que calcula en cerca de dos millones los empleos afectados entre marzo y abril de 2020, con 1.02 millones en reducción de empleos y 990,000 en licencia tempo-

375. Para estos cálculos a partir de KLI (2012b) retomamos a Nam y Lee (2021).

ral, aunque señala que entre mayo y agosto la situación del empleo mejoró notablemente[376]. En síntesis, la pérdida de empleos fue muy fuerte en los primeros meses de la pandemia, la situación mejoró a partir del segundo semestre y el balance anual muestra incremento moderado del desempleo y caída mayor en la tasa de empleo.

Para enfrentar esta difícil situación, fueron generados o ampliados diversos programas sociales durante 2020, entre otros los siguientes:

1. Asignación entre 50,000 y 500,000 wones (entre 46 y 460 dólares)[377] por persona que tuvo que faltar al trabajo por labores de cuidado familiar (120,000 hogares aplicaron para esta asignación) (Jung, 2020).
2. Expansión del Subsidio de Retención de Empleo, en el marco del Seguro del Desempleo, de 67% hasta 90%, de tal manera que los empleadores sólo paguen 10% del costo salarial en caso de suspensión programada o licencia por 180 o 240 días (Chang, 2020; Jung, 2020; Shin, 2021); hasta el mes de agosto 2020, habían aplicado 77,210 empresas a este programa, que tuvo un costo de 853 millones de dólares hasta julio 2020 (Kim y Kim, 2020).
3. Ampliación del Fondo de Estabilización del Empleo para reducir el costo laboral de empresas con menos de 30 trabajadores. El subsidio inicial programado fue de 90,000 a 110,000 wones (entre 83 y 101 dólares) por trabajador y posteriormente fue incrementado a 130,000-180,000 wones (entre 119 y 165 dólares), con dependencia en el tamaño de la empresa y mayor apoyo a las empresas con menos de cinco empleados; se estiman los potenciales beneficiarios en 2.3 millones de trabajadores (Chang, 2020: 2).
4. Reintroducción y flexibilización de requerimientos de la Asignación para Búsqueda de Empleo, dirigida a los desempleados. La asignación, por un máximo de tres meses, es de 500,000 wones (460 dólares) por persona al mes. Los potenciales beneficiarios de

376. Yoon (2021: 12) muestra también el severo impacto en el empleo en 2020 con una comparación de los empleos perdidos entre los cuartos trimestres de 2019 y 2020.

377. Los cálculos en dólares de esta sección son propios, de nuevo a partir del tipo de cambio de fines de 2020.

este programa son 70,000 personas con bajos ingresos y 80,000 jóvenes (Chang, 2020: 5).

5. Subsidio de Seguridad Laboral para Trabajadores en Licencia no Remunerada y Apoyo de Emergencia para la Subsistencia de Dependientes de Contratistas por Cuenta Propia (*Dependent Self-employed Contractors*) y Autónomos (*Freelancers*), dirigido a quienes no son elegibles para el seguro de desempleo. Las asignaciones se limitan a 500,000 wones (460 dólares) por personas durante dos meses y los potenciales beneficiarios son 118,000 para el primer subsidio y 142,000 para el Apoyo de Emergencia (Chang, 2020: 6).

Por último, una de las garantías señaladas (*Key Industry Stabilization Fund*), incluyó un condicionamiento vinculado al empleo: los grandes conglomerados apoyados debían mantener 90% del empleo durante seis meses (OECD, 2020).

Los programas anteriores sin duda muestran acción pública de utilidad frente a un problema repentino del empleo, con diversas transferencias para situaciones emergentes y para mantener empleos. Ahora bien, con excepción de los programas o fondos vinculados a la retención del empleo (como el Subsidio de Retención de Empleo, ubicado en un marco institucional previo del sistema de protección social coreano, el Seguro del Desempleo, y el condicionamiento en retención del empleo del fondo de garantías para las industrias clave), la mayor parte de los programas focalizados señalados se caracterizaron por contar con transferencias mínimas (si se comparan por ejemplo con el beneficio promedio del Seguro del Desempleo en 2020, ya de por sí reducido); algunos de ellos, tenían además una cobertura muy limitada.

¿Cómo fue posible esta configuración compleja de acciones universalistas y focalizadas en estas políticas sociales? Ya fue mencionada por una parte la trayectoria histórica de las políticas de salud, por lo que se refiere a las políticas de cobertura universal y por otra la superación de las políticas sociales residuales con importantes creaciones institucionales (Kwon, 2005; Valencia, 2009). Habrá que completar el examen histórico de una de las construcciones institucionales del sistema de protección social ligada a la protección laboral, en este caso el Seguro del Desempleo. Fueron beneficiarios a este seguro en 2020, 1.783 millones de personas, frente a

1.526 en 2019 (MOEL, 2021); es decir, un incremento de 17%; el beneficio por persona asegurada, en promedio, fue de 6,274 dólares anuales[378]. No fue suficiente este dispositivo institucional para enfrentar la dimensión del problema de pérdidas de empleo y fue necesario generar otras formas de actuación, con los programas focalizados señalados. El origen y trayectoria de este Seguro explican sus debilidades.

Este Seguro inició en 1995 (gobierno conservador de Kim Young-Sam), en un periodo en que las autoridades deseaban introducir la flexibilización laboral; la introducción de un esquema limitado frente al desempleo era como una especie de moneda de cambio, pero la desregulación laboral no pudo llevarse a cabo por la fuerte reacción sindical. Con la crisis financiera de 1997, el nuevo gobierno de centro-izquierda de Kim Dae-Jung negoció con las principales confederaciones sindicales la flexibilización laboral (y el debilitamiento del empleo de por vida) a cambio de una ampliación de la cobertura del Seguro de Desempleo a todos los trabajadores de tiempo completo (y otros más) y la generación de un dispositivo legal de derecho a básicos de bienestar, la Ley de Garantía de Mínimos de Sobrevivencia[379]; así, se llegó a flexibilización con protección laboral (y no laboral) después de un importante proceso de negociación (Fleckenstein y Lee, 2016 y 2019). Se completaría esta protección con la reforma del SNS y su unificación financiera, que surtió efecto a partir del año 2000.

Sin embargo, con el tiempo la protección en el Seguro de Desempleo no se ha universalizado por su diseño y deficiencias[380] y los beneficios económicos han sido limitados[381], y la desregulación laboral de fines de los años 90 ha consolidado una estructura dual del empleo. Si se toma en cuenta a los asalariados por tipo de empleo, la estructura resultante en 2020 es dual

378. Al tipo de cambio del 31 de diciembre de 2020 (cálculos propios a partir de MOEL, 2021).

379. Véase en Valencia (2019) su origen y vinculación con la coalición pro-bienestar.

380. Sólo están incluidos en el Seguro del Desempleo 49.4% de los empleados (los empleados no asalariados no están incluidos y representan 24.9% del total de empleados); 65.8% de los trabajadores asalariados (no están incluidos por ley los empleados públicos y los profesores, que representan 15.8% del total de asalariados) y de los asalariados elegibles, 78.2% (así, no están asegurados un conjunto relevante de asalariados elegibles, 21.8% del total de asalariados) (Chang, 2020: 5).

381. Después de las últimas reformas, los asegurados tienen derecho a recibir 60% del salario promedio previo a la pérdida del empleo, durante 120 a 270 días. Existe además un tope de beneficio máximo al día (66 000 wones, equivalentes a 60 dólares al tipo de cambio de fin de 2020) (Chang, 2020: 3).

efectivamente con 63.7% de "trabajadores regulares"[382] y 36.3% "trabajadores irregulares" (incluidos aquí los trabajadores con contratos temporales, con contratos a tiempo parcial y trabajo diario sin contrato y otros tipos de trabajo como el subcontratado)[383] (KLI, 2021b y c). En especial los trabajadores considerados como irregulares y con débil protección de seguridad social son fuertemente vulnerables en situación de pérdida de empleo por no contar con seguro de desempleo. Por ello, en la crisis COVID 19 en 2020 fue necesaria la incorporación de programas focalizados; sin embargo, Jung (2020) calcula en 4.6 millones los trabajadores (22.3% de los asalariados)[384] sin este seguro, insuficientemente cubiertos por los programas de apoyo al empleo en contexto COVID en 2020 (ILO, 2020: 14).

Este límite estructural permitió resultados desiguales en el contexto de la pandemia, por ejemplo, en consumo e ingresos de los hogares. Los salarios mínimos nominales habían aumentado fuertemente en 2018 (16.4%) y 2019 (10.9%) con desacuerdo de organismos empresariales (Valencia, 2021: 25) y en 2020 el aumento frenó y fue de sólo 2.9% (KLI, 2021c); de todas formas, en conjunto en esos tres años los salarios mínimos aumentaron de manera importante en términos reales[385]. Los salarios reales en general[386] habían tenido un comportamiento al alza en 2018 (3.5%) y 2019 (2.4%), y también de freno en 2020 (-0.5%) (KLI, 2021c).

En esta situación de freno de ingreso salarial y de caída de empleo, las políticas sanitarias frente a la pandemia reforzaron universalmente a los hogares y los programas emergentes apoyaron el ingreso y el consumo de los hogares. Con todo y estos programas, el mayor impacto de la crisis lo experimentaron los hogares de menores ingresos y sin estos programas,

382. Trabajadores con contrato indefinido o al menos de un año (Yoo, 2011: 11).

383. La cobertura de la seguridad social (pensión, salud y desempleo) fue en agosto de 2020 de 91.2% para los trabajadores regulares, 27.9% para los trabajadores temporales (con contratos de trabajo entre un mes y menos de un año) y sólo 2.2% para los trabajadores "diarios" (con contratos menores a un mes), de acuerdo al Suplemento de la Encuesta sobre la PEA (cálculos propios de acuerdo a KLI, 2021c; definición del estatus de trabajadores en Yoo, 2011: 11). El periodo máximo del empleo temporal es de dos años; organizaciones empresariales han cuestionado este límite y exigen su abolición (Valencia, 2021: 48).

384. Jung (2020) realiza estos cálculos con datos de la PEA de 2019. Con datos de 2020, 4.4 millones de trabajadores "irregulares" no contaban con el seguro del desempleo (cálculos propios con KLI, 2021c).

385. Los precios al consumidor se incrementaron 1.5%, 0.4% y 0.5% en 2018, 2019 y 2020 respectivamente. El salario mínimo por hora fue de 7,530 wones en 2018 (6.8 dólares), 8 350 wones en 2019 (7.2 dólares) y 8,590 wones en 2020 (7.9 dólares) (de acuerdo al tipo de cambio del 31 de diciembre de cada año).

386. Se refiere a salarios en empresas de 10 o más empleados, sin contar al sector agrícola. Los salarios en empresas con menos empleados tuvieron un comportamiento semejante.

sin duda el impacto habría sido aún mayor; el colchón generado por los incrementos reales del salario mínimo también operó. Los ingresos de los hogares se deterioraron más en el quintil de más bajos ingresos: en el segundo trimestre de 2020 todos los quintiles experimentaron pérdidas (en relación al segundo trimestre de 2019), pero en el de más bajos ingresos las mermas fueron de -17.6% frente al -2.7% del quintil con más altos ingresos; en los trimestres tercero y cuarto, la tendencia de los hogares fue acercarse paulatinamente a los ingresos de 2019 (especialmente el quintil de más altos ingresos), pero el quintil de más bajos ingresos manifestó aún una pérdida de más del 10% en ambos trimestres frente a los ingresos del mismo periodo de 2019 (Yoon, 2021b: 16). El consumo privado había caído fuertemente en el primer trimestre de 2020; los apoyos públicos y el control de la pandemia a partir del segundo trimestre permitieron frenar esta caída, aunque la reducción del consumo fue mayor entre los hogares con menos ingresos (Yoon, 2021b: 10 y 17). No es sorprendente que en este contexto de reducción de ingresos y consumo, los hogares se hayan endeudado más (OECD, 2021h)[387], proceso que confirma una trayectoria de fuerte endeudamiento de los hogares. El endeudamiento de los hogares se había ya intensificado después de la crisis de 2009: de 76.2%% del PIB en ese año, representó ya a 97.9% del PIB en 2019 (IMF, 2021c). Un elemento clave en este proceso ha sido el fuerte aumento de los precios de las viviendas, precisamente un punto débil en la evaluación de la presidencia de Moon Jae-In debido al incremento en la percepción de la desigualdad patrimonial (Yoon, 2021a). Organizaciones civiles como *Citizens' Coalition for Economic Justice* han puesto en cuestión este severo problema social de incremento de la vivienda y exigen políticas públicas para enfrentarlo (Lee, 2021).

Así, la estructura dual continúa representando un poderoso límite de la construcción de instituciones universales en la seguridad social coreana y en las políticas sociales; no fue superada esta restricción de manera estructural en la crisis COVID 19, aunque dio pie a una amplia gama de políticas focalizadas emergentes y a la propuesta de universalizar paulatinamente el Seguro de Desempleo. Este abanico institucional emergente

387. El endeudamiento de los hogares pasó de 188% del ingreso neto disponible en 2019 a 201% en 2020; con ello Corea se confirma como una de las economías con mayor endeudamiento de los hogares en la OCDE, sólo por debajo en 2020 de Dinamarca, la más endeudada, y en orden descendente, de Noruega, Países Bajos, Suiza y Australia (OECD, 2021h).

no ha tenido efecto orgánico, hasta la fecha, en el sentido de modificación del dualismo laboral y en seguridad social; sí ha tenido efecto en los debates gubernamentales y propuestas de nuevos pactos económicos y sociales. Podrían generarse cambios institucionales a partir del *New Deal* anunciado por el presidente Moon Jae-In en julio de 2020, con énfasis en nuevas tecnologías y medio ambiente, con la creación de 1.9 millones de nuevos empleos y la inversión de cerca de 133,000 millones de dólares en cinco años (94,500 en proyectos gubernamentales en un plazo de cinco años y 37,200 en inversiones privadas y de gobiernos locales); una estrategia de desarrollo de acuerdo al Ministro de Finanzas, Hong Nam-Ki, para superar la crisis de la pandemia y ampliar el Seguro de Desempleo a autónomos y trabajadores de tiempo parcial (Kirk, 2020). El Nuevo Pacto incluye un Nuevo Pacto Digital (con 36% de la inversión señalada), un Nuevo Pacto Verde (con 49% de la inversión) y Nueva Red de Seguridad (Social) (con 18% de la inversión)[388] (GRK, 2020b: 15). En relación a la red de seguridad social, el Nuevo Pacto propone crear "una red de protección laboral universal", de tal forma que el seguro de desempleo se expanda "en fases para cubrir a los trabajadores irregulares" en 2025, y reforzar la "red de seguridad social hacia una sociedad incluyente de todos", con la flexibilización de los "criterios de elegibilidad" de la Ley de Garantía de Mínimos de Sobrevivencia (GRK, 2020b: 34). Anuncia además medidas para fortalecer la capacitación laboral. De concretarse este pacto social podría darse un nuevo paso hacia instituciones sociales más universales. El pacto social incluido incorpora la tradición histórica de ampliar protecciones sociales de una manera paulatina (Valencia, 2009)[389].

388. En GRK (2020b) pueden verse los doce proyectos propuestos en el Pacto Digital, los ocho del pacto Verde y los ocho del Pacto Social.

389. De hecho, en diciembre de 2020, la Asamblea Nacional aprobó cambios a la ley del Seguro de Desempleo para permitir la inscripción de los autónomos dependientes (*dependent self-employed*), incluidos los trabajadores de plataformas (MOEL, 2020b).

8.7 Balance sintético: fortalezas y debilidades del capitalismo coreano en contexto COVID

El capitalismo coreano vivió un año 2020 especialmente difícil con importantes afectaciones sanitarias y sociales, económicas y laborales; sin embargo, en términos comparativos pudo enfrentar la pandemia de una manera consistente, con afectaciones menores en términos sanitarios y económicos. La pandemia COVID 19 ha seguido manifestándose globalmente de manera heterogénea y en algunos casos se ha modificado la trayectoria de algunos países considerados inicialmente como más sólidos frente a la crisis sanitaria (pueden verse en particular los cambios de 2022 en Alemania, Nueva Zelanda, Taiwán y Vietnam). La incertidumbre sigue siendo la regla (Boyer, 2020). Corea ha experimentado dos olas nuevas de incidencia de COVID 19 en 2021, a partir de septiembre, y una más muy intensa en 2022, de tal manera que el balance propuesto en este trabajo podrá ser punto de partida para el análisis del desempeño del capitalismo coreano en las nuevas trayectorias de la pandemia.

Los procesos socioeconómicos desencadenados por la emergencia sanitaria mostraron fortalezas y debilidades del capitalismo coreano. La estrategia coreana frente a COVID 19 pudo utilizar activos del capitalismo de innovación, especialmente en las áreas de economía digital (sociedad digitalizada) y biotecnológica, para hacer frente de una manera rápida y organizada a los brotes vividos en 2020. Para ello, aprovechó la experiencia de anteriores epidemias a inicios del siglo XXI. También pudo recuperar las prácticas de un Estado coordinador de inversiones clave (políticas industriales) y de acciones concertadas entre empresas y autoridades públicas, y construir nuevas prácticas de políticas públicas dirigidas a objetivos sanitarios a partir de la institucionalidad público-privada creada en décadas pasadas en el régimen de bienestar, con nuevos contenidos de universalidad y desmercantilización (atención a los contagiados), en clara superación del productivismo. La estrategia coreana articuló la tendencia histórica de las coaliciones hegemónicas coreanas para sostener una actividad económica ahora con un enfoque sanitario sólido (y sin cierre total de actividades), con políticas anticíclicas y una política fiscal expansiva (con aumentos presupuestales con importante contenido social y con garantías financieras

en beneficio del empleo, de grandes empresas y de PME); logró evitar un desajuste mayor en el régimen de acumulación. En síntesis, por una parte, el rol del Estado en el capitalismo coreano se fortaleció en la pandemia, notablemente en las acciones de salud y de políticas industriales y macroeconómicas; y por otra, continuó la dinámica de asociación entre Estado y empresas, en el capitalismo de innovación, con relevante presencia de los grandes conglomerados.

El sistema de protección social coreano en las últimas tres décadas ha pasado por importantes desarrollos institucionales. Así, el compromiso social institucionalizado permitió enfrentar la pandemia COVID 19 con nuevos impulsos institucionales y un activismo relevante, con acciones universalistas y focalizadas, con prácticas desmercantilizadoras y emergentes. También esta pandemia en 2020 puso al descubierto las brechas de bienestar del sistema de protección social coreano, que no logra consolidar un esquema general universalista; uno de los límites más poderosos es la existencia de una estructura dual del mercado laboral y las presiones de organismos empresariales para flexibilizarlo aún más (Valencia, 2021).

La estrategia social coreana frente a COVID 19 experimentó momentos de fuerte estrés en infraestructura sanitaria, en situaciones de brotes más intensos, que manifestaron la debilidad de la institucionalidad coreana en el régimen de bienestar, debida al peso desproporcionado de los hospitales privados en la proveeduría de servicios de salud y el decreciente peso de los hospitales públicos. A pesar de ello, el Estado logró impulsar coyunturalmente la desmercantilización de los servicios de salud a los afectados por COVID 19, vía financiera, con menor recurso a los gastos de bolsillo de los hogares. El peso del sector privado en la salud, sin cambios institucionales ni mayor inversión pública en infraestructura, podría permanecer; a menos que la legitimidad de la acción del Estado permita una inversión más importante en la salud pública. La estrategia social coreana en el marco de COVID 19 probablemente mostró su mayor debilidad ante la pérdida repentina de cientos de miles de empleos; con las políticas anticíclicas y los resultados positivos sanitarios, la recuperación de la actividad económica fue la base que impidió una afectación mayor. Sin embargo, la pérdida de empleos manifestó la debilidad institucional del Seguro de Desempleo en el marco de un mercado laboral dual, que no permite la ampliación uni-

versalista plena de la seguridad social. Por ello fue necesario acudir a una transferencia universal de ingresos y a un amplio paquete de políticas focalizadas de sostenimiento del empleo, de diversas coberturas; aunque con beneficios, en general, de corte minimalista, lo que no impidió el incremento del endeudamiento de los hogares. Fue importante esta política emergente ante el empleo, pero sin superar en forma estructural las limitaciones dualistas, que son también restricciones a la tendencia universalista de la protección social coreana.

En un contexto de solidez financiera del Estado coreano y de existencia de márgenes de maniobra para incrementar el gasto público o el endeudamiento público en situaciones de emergencia, dominó un enfoque expansivo fiscal cuidadoso; sin embargo, la tendencia de largo plazo en crecimiento de los gastos sociales y la legitimidad de la acción pública podría permitir un mayor compromiso social del Estado y la discusión de reformas más ambiciosas en el régimen de bienestar coreano. La crisis democrática de 1987 y la crisis financiera de 1997 abrieron ventanas de oportunidad para modificaciones institucionales en el sistema de protección social coreano; la crisis pandémica de 2020 podría conducir a transformaciones de fondo, que aún no se concretan. Al menos, la propuesta de un nuevo pacto social señala posibilidades para aprovechar de nuevo ventanas de oportunidad abiertas en una coyuntura crítica. No obstante, los cambios de gobierno anunciados con las elecciones de inicios de 2022 serán de nuevo una prueba sociopolítica para el sistema de protección social coreano y sus posibilidades de transformación.

Bibliografía

A

Agencia de Noticias Yonhap (2019), *Moon: Corea del Sur tratará de elevar las exportaciones biosanitarias a US$50.000 millones*, 22 de mayo. https://sp.yna.co.kr/view/ASP20190522001300883 (Acceso el 29 de junio de 2021).

Amsden, Alice H. (1989), *Asia's Next Giant. South Korea and Late industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.

B

Baek, Byung-yeul (2021), "Kakao trying to 'duplicate' Amazon's business model", *Korea Times*, Mayo 4. https://www.koreatimes.co.kr/www/tech/2021/05/133_308293.html (Acceso el 21 de Julio de 2021).

Bahk, Eun-ji (2020), "State-run healthcare struggling under Moon administration", *Korea Times*, Agosto 16, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2021/09/113_294452.html (Acceso el 29 de octubre de 2021).

Banco Mundial (2021), *Indicadores del Desarrollo Mundial*, https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators (Acceso el 6 de noviembre de 2021).

Bank of Korea (BOK) (2021a), *Monthly Statistical Bulletin 2021, 3*. https://www.bok.or.kr/eng/bbs/B0000293/view.do?nttId=10063719&menuNo=400207 (Acceso el 5 de abril de 2021).

Bank of Korea (BOK) (2021b), "Korean Stats 100", *ECOS Economic Statistic System*, http://ecos.bok.or.kr (Acceso el 22 de junio de 2021).

Bank of Korea (BOK) (2021c), *Monetary Policy Decision*. https://www.bok.or.kr/eng/bbs/E0000627/list.do?menuNo=400022&pageIndex=2 (Acceso el 29 de noviembre de 2021)

Boyer, Robert (2005), "How and why capitalisms differ", *Economy and Society*, vol. 34, núm. 4, pp. 509-557

Boyer, Robert (2008), *Democracy and social democracy facing contemporary capitalisms: A «régulationist» approach*. Working Paper n° 2008-36, París, Paris School of Economics.

Boyer, Robert (2015), *Économie politique des capitalisms. Théorie de la regulation et des crises*, París, Éditions La Découverte.

Boyer, Robert (2020), *Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie*, París, Éditions La Découverte.

C

Chang, Ha-Joon (1999), "The Economic Theory of the Developmental State" en Meredith Woo-Cumings (Ed.), *The Developmental State*, Nueva York, Cornell University Press, pp. 182-199.

Chang, Ha-Joon y Antonio Andreoni (2000), "Industrial Policy in the 21st Century" en *Development and Change*, vol. 51, núm. 2, pp. 324-351

Chang, Jiyeun (2020), *Employment Support Policies in Response to COVID-19: Current Status and Areas for Improvement*, Korea Labor Institute Working Paper 2020-03, Septiembre 4. Sejong, Corea. https://www.kli.re.kr/kli_eng/selectBbsNttList.do?bbsNo=31&key=220 (Acceso el 15 de noviembre de 2021).

Choi, Si-young (2020), "COVID-19 health spending to reach W320b this year: NHIS", *The Korea Herald*, octubre 18. http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20201018000144 (Acceso el 1 de noviembre de 2021).

Choi, Ha-yan y Hye-mi Suh (2020), "S. Korea faces its worst COVID crisis to date as shortage of hospital beds continues", *Hankyoreh*, diciembre 15. http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/974352.html (Acceso el 27 de octubre de 2021).

Choi, Won Suk, Hyoung Seop Kim, Bongyoung Kim, Soomin Nam y Jang Wook Sohn (2020), "Community Treatment Centers for Isolation of Asymptomatic and Mildly Symptomatic Patients with Coronavirus Disease, South Korea" en *Emerging Infectious Diseases*, vol. 26, núm. 10, pp. 2338-2345.

Chun, Chang-Bae; Soon-Yang Kim, Jun-Young Lee y Sang-Yi Lee (2009), "Republic of Korea Health System Review", *Health Systems in Transition*, vol. 11, núm. 7, pp. 1-184.

Chung, Choong-Sik, "The Introduction of e-Government in Korea: Development Journey, Outcomes and Future", *Revue Gestion et Management Public*, vol.3, núm. 4, pp. 107-122.

E

Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton University Press.

Evans, Peter (2008), *In Search of The 21st Century Developmental State*. Working Paper 4. Reino Unido, The Centre for Global Political Economy, University of Sussex.

F

Fleckenstein, Timo and Soohyun Christine Lee (2016), "The Politics of Labor Market Reform in Coordinated Welfare Capitalism Comparing Sweden, Germany, and South Korea", *World Politics*, vol. 69, núm. 1. http://eprints.lse.ac.uk/68210/1/Fleckenstein_Politics%20of%20labor%20market_2016.pdf (Acceso el 26 de noviembre de 2021).

G

Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, and Pamela Dale (2020), "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures", *Open Knowledge Repository*, Diciembre 11, Washington, World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635 (Acceso el 1 de diciembre de 2021).

Giattino, Charlie, Hannah Ritchie, Max Roser, Esteban Ortiz-Ospina y Joe Hasell (2021), "Excess mortality during the Coronavirus pandemic (COVID-19)", *Our World in Data*, https://ourworldindata.org/excess-mortality-covid (Acceso el 2 de junio de 2021).

Gough, Ian (2013), "Social policy regimes in the developing world" en Patricia Kennett, Patricia (Ed.), *A Handbook of comparative social policy*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing, pp. 205-224.

Government of the Republic of Korea (GRK) (2020a), *All About Korea's Response to COVID-19*, Seúl. Corea del Sur, Task Force for Tackling COVID-19, Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea.

Government of the Republic of Korea (GRK) (2020b), *The Korean New Deal National Strategy for a Great Transformation*. https://english.moef.

go.kr/pc/selectTbPressCenterDtl.do?boardCd=N0001&seq=4948 (Acceso el 5 de diciembre de 2021).

H

Hall, Peter A. y David Soskice (2001), "An Introduction to Varieties of Capitalism" en Peter A. Hall y David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, pp. 1-68.

Harada, Yuji y Hironori Tohyama (2015), "Capitalismes asiatiques. *Configurations institutionnelles* et hétérogénéité des modèles d'entreprises" en Robert Boyer, Hiroyasu Uemura y Akinori Isogai, *Capitalismes asiatiques. Diversité et transformations*, Rennes, Francia, Presses Universitaires de Rennes, pp. 307-331

Her, Minyoung (2020), "Repurposing and reshaping of hospitals during the COVID-19 outbreak in South Korea", *One Health*, vol. 10, Artículo 100137. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352771420301002 (Acceso el 3 de noviembre de 2021).

Heo, Kyungmoo, Keonyeong Jeong, Daejoong Lee y Yongseok Seo (2021), "A critical juncture in universal healthcare: insights from South Korea's COVID-19 experience for the United Kingdom to consider", *Humanities and Social Sciences Communications*, vol. 8, núm. 57. https://www.nature.com/articles/s41599-021-00731-y (Acceso el 22 de octubre de 2021).

Hira, Anil, James Morfopoulos y Florence Chee (2012), "Evolution of the South Korea Wireless Industry: from State Guidance to Global Competition", *International Journal of Technology and Globalization*, vol. 6, nos. 1/2, pp. 65-86.

Holliday, Ian (2000), "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia", *Political Studies*, vol. 48, pp. 706-723.

I

International Labour Organization (ILO) (2020), "Republic of Korea: A rapid assessment of the employment impacts of COVID-19", https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_760063/lang--en/index.htm (Acceso el 5 de diciembre de 2021).

International Monetary Fund (IMF) (2021a), *Methodological and Statistical*

Appendix. IMF Fiscal Monitor, April 2021, https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021#Full%20Report (Acceso el 7 de abril de 2021).

International Monetary Fund (IMF) (2021b), *Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic. April 2021 Charts and Maps*, https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19 (Acceso el 10 de noviembre de 2021).

International Monetary Fund (IMF) (2021c), "*Global Debt Database*", https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD (Acceso el 7 de diciembre de 2021).

International Trade Center (ITC) (2021), "List of products exported by Korea, Republic of", https://www.trademap.org/ (Acceso el 27 de junio de 2021).

J

Jin, Dal Yong (2017), "Construction of digital Korea: the evolution of new communication technologies in the 21st century", *Media, Culture & Society*, vol. 39, núm. 5, pp. 715–726.

Jeon, Yujeong e Yeaeun Kim (2021), "COVID-19: Protecting Health-Care Workers in South Korea", *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*. https://www.cambridge.org/core/journals/disaster-medicine-and-public-health-preparedness/article/covid19-protecting-healthcare-workers-in-south-korea/3D513FCB9452EF376465080B6665EBAB (Acceso el 28 de octubre de 2021).

Jo, Eun A (2020), "South Korea's experiment in pandemic surveillance", *The Diplomat*, Abril 13. https://thediplomat.com/2020/04/south-koreas-experiment-in-pandemic-surveillance/ (Acceso el 19 de noviembre de 2021).

Jung, Heungjun (2020), *COVID-19: Scale of Those Excluded from Social Protection and Alternative Policy Directions*, Korea Labor Institute Working Paper 2020-08, Septiembre 4. Sejong, Corea. https://www.kli.re.kr/kli/rsrchReprtView.do?pblctListNo=9437&key=12 (Acceso el 15 de noviembre de 2021).

Jung, Gyuwon, Hyunsoo Lee, Auk Kim y Uichin Lee (2021), "Too Much In-

formation: Assessing Privacy Risks of Contact Trace Data Disclosure on People With COVID-19 in South Korea", *Frontiers in Public Health*, vol. 8, Artículo 305. https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpubh.2020.00305/full (Acceso el 21 de noviembre de 2021).

K

Kang, Seung-woo (2021), "Ruling party, government clash over universal relieffund, taxation on virtual assets" *Korea Times*, Noviembre 3. https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2021/11/356_318150.html (Acceso 23 de noviembre de 2021).

Kang, WooJin (2020), "What does Moon's election victory mean for South Korean democracy?", *East Asia Forum*, Junio 19, https://www.eastasiaforum.org/2020/06/19/what-does-moons-election-victory-mean-for-south-korean-democracy/ (Acceso el 21 de noviembre de 2021).

Kang, EunKyo, Sun Young Lee, Hyemin Jung, Min Sun Kim, Belong Cho, Yon Su Kim (2020), "Operating Protocols of a Community Treatment Center for Isolation of Patients with Coronavirus Disease, South Korea", *Emerging Infectious Diseases*, vol. 26, núm. 10, pp. 2329-2337.

Kim, Bo-eun (2021), "Self-made Kakao founder becomes Korea's richest person", *Korea Times*, Julio 30, https://www.koreatimes.co.kr/www/tech/2021/08/133_313093.html (Acceso el 30 de Julio de 2021).

Kim, Gwangjae (2016), "The Shape and Implications of Korea's Telecommunication Industry: Crisis, Opportunity and Challenge" en *Australian Journal of Telecommunications and the Digital Economy*, vol. 4, núm. 4, pp. 214-233.

Kim, June-Ho, Julia Ah-Reum An, SeungJu Jackie Oh, Juhwan Oh y Jong-Koo Lee (2021), "Emerging COVID-19 success story: South Korea learned the lessons of MERS", *Our World in Data*, https://ourworldindata.org/covid-exemplar-south-korea (Acceso el 3 de junio de 2021).

Kim, Sung-Young (2012a), "Transitioning from Fast-Follower to Innovator: The Institutional Foundations of the Korean Telecommunications Sector", *Review of International Political Economy*, vol. 19, núm. 1, pp. 140-168.

Kim, Sung-Young (2012b), "The Politics of Tchnological Upgrading in South Korea: How Government and Business Challenged the Might of Qualcomm", *New Political Economy*, vol. 17, núm. 3, pp. 293-312

Kim, Tae-joon and Kim Hyo-jin (2020) "Mass layoffs feared after Korea's job-retention program expires in Sept", *Pulse by Maeil Business Newspaper*, Agosto 13, https://pulsenews.co.kr/view.php?year=2020&no=832608 (Acceso el 15 de noviembre de 2021).

Kim, Tong-Hyung (2020), "South Korean Ruling Party Wins Supermajority in Legislative Election", *The Diplomat*, Abril 17, https://thediplomat.com/2020/04/south-korean-ruling-party-wins-supermajority-in-legislative-election/ (Acceso el 21 de noviembre de 2021).

Kim, Junghwan y Mei-Po Kwan (2021), "An Examination of People's Privacy Concerns, Perceptions of Social Benefits, and Acceptance of COVID-19 Mitigation Measures That Harness Location Information: A Comparative Study of the U.S. and South Korea", *ISPRS International Journal of Geo-Information*, vol. 10, núm. 1, artículo 25. https://www.mdpi.com/2220-9964/10/1 (Acceso el 23 de octubre de 2021).

Kirk, Douglas (2020), "Korea Reveals 'New Deal' Designed To Boost Jobs, Revive Sagging Economy", *Forbes*, Julio 14, https://www.forbes.com/sites/donaldkirk/2020/07/14/koreas-reveals-new-deal-designed-to-boost-jobs-revive-sagging-economy/?sh=6cfbd4223250 (Acceso el 4 de diciembre de 2021).

Korea Labor Institute (KLI) (2021a), *2021_I_Major Economic Indicators*, https://www.kli.re.kr/kli_eng/selectBbsNttList.do?key=381&bbsNo=35 (Acceso el 12 de noviembre de 2021).

Korea Labor Institute (KLI) (2021b), *2021_II_Population and Employment*, https://www.kli.re.kr/kli_eng/selectBbsNttList.do?key=381&bbsNo=35 (Acceso el 12 de noviembre de 2021).

Korea Labor Institute (KLI) (2021c), *2021_III_Wage and Labor Productivity*, https://www.kli.re.kr/kli_eng/selectBbsNttList.do?key=381&bbsNo=35 (Acceso el 12 de noviembre de 2021)

Korean Statistical Information Service (KOSIS) (2021a), *Main Annual Indicators*, https://kosis.kr/eng/ (Acceso el 18 de febrero de 2021).

Korean Statistical Information Service (KOSIS) (2021b), *Excess Deaths in Times of COVID-19*, https://kosis.kr/covid_eng/statistics_excessdeath.do (Acceso el 3 de noviembre de 2021).

Korea Times (2020). "Korea's exports of virus test kits reach $2.3 billion this year". 4 diciembre, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2020/12/693_300402.html (Acceso el 29 de junio de 2021).

Kwon, Huck-ju (2005), *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, Artículo núm. 22, Programa Desarrollo y Política Social del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Ginebra, UNRISD.

L

Lee, Jae-ho (2021), "Housing prices in Seoul doubled under Moon administration, civic group says", *Hankyoreh*, Junio 24. https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_business/1000795.html (Acceso el 24 de junio de 2021).

Lee, Hoon Sang, Sang June Kim, Inseok Lee y Caleb J. H. Park (2021a), *The Republic of Korea's coronavirus disease pandemic response and health system preparedness*, Manila, Filipinas, Asian Development Bank. https://www.adb.org/sites/default/files/publication/730201/republic-korea-coronavirus-disease-pandemic-response.pdf (Acceso el 22 de octubre de 2021).

Lee, Hyejin, Jae-ryun Lee, Hyemin Jung y Jin Yong Lee (2021b), "Power of universal health coverage in the era of COVID-19: A nationwide observational study", *The Lancet Regional Health-Western Pacific*, vol. 7, artículo 100088, https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lanwpc/PIIS2666-6065(20)30088-2.pdf (Acceso el 27 de octubre de 2021).

León Manrique, José Luis y Juan Felipe López Aymes (2009), "Corea del Sur" en José Luis León Manriquez (Coord.), *Historia mínima de Corea*, México, El Colegio de México, pp. 147-190

M

Macrogen (2021), *Macrogen. Humanizing Genomics*. https://www.macrogen.com/en/main/index.php (Acceso el 8 de julio de 2021).

Min, Kyung Bae (2008), "Analog Government, Digital Citizens", *Global Asia*, vol.3, núm. 3, pp. 94-103

Ministry of Employment and Labor (MOEL) (2020a), *Responding to COVID-19. Emergency Employment Measures*. https://www.moel.go.kr/english/

download_eng.jsp?type=&file=Responding%20to%20COVID-19%20-%20Emergency%20Employment%20Measures.pdf (Acceso el 17 de noviembre de 2021)

Ministry of Employment and Labor (MOEL) (2020b), *National Assembly passes 10 labor-related amendment bills*, https://www.moel.go.kr/english/poli/poliNewsnews_view.jsp?idx=1587 (Acceso el 5 de diciembre de 2021).

Ministry of Employment and Labor (MOEL) (2021), *Major statistics*. https://www.moel.go.kr/english/pas/pasMajor.jsp (Acceso el 16 de noviembre de 2021).

N

Nam, Minhyuk y Soohyung Lee (2021), *COVID-19 and Employment in South Korea: Trends and Comparison with the 2008 Financial Crisis*, IZA Discussion Papers núm. 14101, Bonn, IZA – Institute of Labor Economics.

National Health Insurance Service (NHIS) (2020), *Why is Korea considered the COVID-19 "World Role Model"? Best Practices and Resilience Against COVID-19*, https://www.nhis.or.kr (Acceso el 1 de noviembre de 2021).

National Health Insurance Service (NHIS) (2021), "NHI Program". https://www.nhis.or.kr/static/html/wbd/g/a/wbdga0401.html (Acceso el 1 de noviembre de 2021).

National Human Rights Commission of Korea (NHRDK) (2020), *NHRCK Chairperson's Statement on Excessive Disclosure of Private Information of COVID-19 Patients*, http://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?currentpage=3&menuid=002006006&pagesize=10&boardtypeid=7057&boardid=7605328 (Acceso el 19 de noviembre de 2021).

O

Oh, Byoung-il, Yeokyung Chang y SeonHwa Jeong (2020), *COVID-19 and the Right to Privacy: an Analysis of South Korean Experiences*, Korean Progressive Network Jinbonet e Institute for Digital Rights. https://act.jinbo.net/wp/43672/ (Acceso el 20 de noviembre de 2021).

Oh Dae-seok, Sung-yong Hong y Ha-yeon Lee (2020), "KakaoTalk in its 10th year has nearly all S. Korean population connected", *Pulse News*, 2

Marzo, https://pulsenews.co.kr/view.php?year=2020&no=218180 (Acceso el 20 de julio de 2021).

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2017), *OECD Digital Economy Outlook 2017: Spotlight on Korea*, https://www.oecd.org/korea/digital-economy-outlook-2017-korea.pdf (Acceso el 14 julio de 2021).

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2020), "Annex 1.B. Government measures to address the COVID-19 crisis" en OECD, *OECD Economic Surveys: Korea 2020*, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/88dfa4e5-en/index.html?itemId=/content/component/88dfa4e5-en#annex-d1e5638 (Acceso el 25 de noviembre de 2021).

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2021a), *Gross domestic spending on R&D (indicator)*, doi: 10.1787/d8b068b4-en (Accessed on 27 March 2021).

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2021b), *Quarterly GDP (indicator)*. doi: 10.1787/b86d1fc8-en. https://data.oecd.org/gdp/quarterly-gdp.htm (Accessed on 20 April 2021).

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2021c), *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2021*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/34bfd999-en (Accessed on 20 April 2021).

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2021d), *OECD Broadband statistics*, http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/ (Acceso el 20 de Julio de 2021).

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2021e), *OECD Health Statistics 2021*. https://www.oecd.org/health/health-data.htm (Acceso el 22 de octubre de 2021).

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2021f), *The State of Global Education. 18 Months into the Pandemic*, https://www.oecd-ilibrary.org/education/the-state-of-global-education_1a23bb23-en (Acceso el 9 de noviembre de 2021).

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2021g), *Social Expenditure - Aggregated data*. https://stats.oecd.org/ (Acceso el 6 de diciembre de 2021).

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2021h), *Household debt*. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/household-debt/indicator/english_f03b6469-en (Acceso el 7 de diciembre de 2021).

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020), *Pruebas diagnósticas para el SARS-CoV-2. Orientaciones provisionales 11 de septiembre de 2020*. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/335830/WHO-2019-nCoV-laboratory-2020.6-spa.pdf (Acceso el 29 de junio de 2016).

Our World in Data (2021). *Coronavirus*, https://ourworldindata.org/coronavirus (Acceso el 22 de abril de 2021 y el 27 de noviembre de 2021).

P

Pino Hidalgo, Enrique (2012), "Corea del Sur: Lecciones de una estrategia alternativa de desarrollo" en José Luis Calva (coord.), *Estrategias económicas exitosas en Asia y América Latina*, México, Juan Pablo editor y Consejo Nacional de Universitarios, pp. 69-94.

Pirie, Iain (2018), "Korea and Taiwan: the crisis of investment-led growth and the end of the developmental state", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 48, núm. 1, pp. 133-158

People's Solidarity for Participatory Democracy (PSPD) (2020), *PSPD English Newsletter, April 2020*, https://www.peoplepower21.org/English/1705613 (Acceso el 23 de mayo de 2022).

R

Romero, José Antonio y Julen Berasaluce (2018), *Corea y México: dos estrategias de crecimiento con resultados dispares*, México, El Colegio de México.

Ryan, Mark (2020), "In defence of digital contact-tracing: human rights, South Korea and Covid-19", *International Journal of Pervasive Computing and Communications*, vol. 16, núm. 4, pp. 383-407, https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJPCC-07-2020-0081/full/html (Acceso el 14 de julio de 2021).

S

Salama, Pierre (2021), *2020, "COVID-19*, un tsunami dans les pays avancés", *Recherches internationales*, núm. 119, enero-marzo, pp. 111-132

Seo, Ji-Eun (2021), "Medical workers' strike called off after last-minute deal", *Korea JoongAng Daily*, 2 Septiembre, https://koreajoongangdaily.joins.com/2021/09/02/national/socialAffairs/Korean-Health-and-Medical-Workers-Union-KHMU-strike/20210902193000567.html (Acceso el 3 de noviembre de 2021).

Shin, Kwang-Yeong (2021), *The Pandemic of the COVID-19 and its Impacts on Work and Life in South Korea*, Seúl, Corea del Sur, Friedrich-Ebert-Stiftung. http://library.fes.de/pdf-files/bueros/seoul/17336.pdf (Acceso el 11 de noviembre de 2021).

Song Chae, Kyung-hwa (2020), "S. Korean chaebols comprise 84% of GDP but only 10% of jobs", *The Hankyoreh* 14 Junio, http://english.hani.co.kr/arti/PRINT/949236.html (Acceso el 1 de junio de 2021).

Song, Su-hyun (2021), "S. Korea retains position as 7th largest exporter in 2020", *The Korea Herald*. 28 Febrero, http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20210228000194 (Acceso el 23 de noviembre de 2021).

T

The Korea Herald (2019), "Moon vows improved health insurance system". 2 Julio, http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20190702000796 (Acceso el 31 de octubre de 2021).

The Korea Herald (2021), "State-led R&D expenditures near W24tr in 2020", 21 Junio, http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20210621000939 (Acceso el 24 de noviembre de 2021).

V

Valencia Lomelí, Enrique (1996), *Deux ajustements, deux trajectoires: les politiques d'ajustement de la Corée du Sud et du Mexique (1979-1992)*, Tesis de Doctorado, Universidad de París VII.

Valencia Lomelí, Enrique (2009), "El debate sobre los regímenes de bienestar en el este de Asia. El caso de Corea del Sur" en Carlos Barba Solano, Gerardo Ordóñez Barba y Enrique Valencia Lomelí (Coords.), *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*), Mé-

xico, El Colegio de la Frontera Norte, Universidad de Guadalajara, pp. 291-324.

Valencia Lomelí, Enrique (2015), "Estado y empresarios en Corea del Sur: entre la reciprocidad y la autonomía", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XXII, núm. 63, mayo-agosto, pp. 49-88.

Valencia Lomelí, Enrique (2019), "Coaliciones y transformación del régimen de bienestar en Corea del Sur (1987-2011)", en José Luis Calva (Coord.), *Trampas de desigualdad y cambios de régimen*, México, Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios, pp. 167-197.

Valencia Lomelí, Enrique (2020), "México: desafíos del estancamiento (estabilizador) económico y social" en Alberto Aziz Nassif, Enrique Valencia Lomelí y Jorge Alonso Sánchez, *Tres miradas al México de hoy*, Guadalajara, México, Cátedra Jorge Alonso, pp. 87-189.

Valencia Lomelí, Enrique (2021), "¿Hacia nuevos compromisos sociales en las trayectorias de los regímenes de bienestar? Los casos de Brasil, Corea del Sur y México" en Alberto Aziz Nassif e Ilán Bizberg (Coords.), *Variedades de capitalismos en crisis*, México, El Colegio de México, pp. 239-288.

W

Wade, Robert (1999), *El Mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Wade, Robert H. (2017), "The developmental state: dead or alive?", *Development and Change*, vol. 49, núm. 2, pp. 518-546

Wong, Joseph, Uyen Quach, Halla Thorsteinsdóttir, Peter A. Singer y Abdallah S. Daar (2004), "South Korean biotechnology-a rising industrial and scientific powerhouse", *Nature Biotechnology*, vol. 22, diciembre, pp. 42-47

World Trade Organisation (WTO) (2021), *WTO Data*, https://data.wto.org/ (Acceso el 6 de abril de 2021).

Y

Yi, Ju-been (2021), "S. Korean health workers plan strike over poor working conditions", *Hankyoreh*. Agosto 19, https://english.hani.co.kr/arti/

english_edition/e_national/1008341.html (Acceso el 3 de noviembre de 2021).

Yonhap News Agency (2020), "Gov't to provide 1.23 mln won for 4-person families with member in quarantine". Febrero 8, https://en.yna.co.kr/view/AEN20200208001253320 (Acceso el 5 de diciembre de 2021).

Yoo, Kil-Sang (2011), *The Introduction and Development of Employment Insurance (EI) in Korea*, Seúl, Korea Labor Institute.

Yoon, Jeongwon (2016), "Korean Digital Government Infrastructure Building and Implementation: Capacity Dimensions" en Tina George Karippacheril, Soonhee Kim, Robert P. Beschel Jr., y Changyong Choi (Editores), *Bringing Government into the 21st Century. The Korean Digital Governance Experience*, Washington, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, pp. 41-59.

Yoon, Ja-young (2021a), "Policy failure to tame soaring home prices brings social mobility crisis", *Korea Times*, Septiembre 9. https://www.koreatimes.co.kr/www/biz/2021/09/488_315284.html (Acceso el 14 de noviembre de 2021).

Yoon, Yeo Hyub (2021b), "The macroeconomic implications of the COVID-19 economic crisis: the case of South Korea", *Investigación Económica*, vol. 80, núm. 316, abril-junio, pp. 5-31

Yun, Kyongsik, Jeong Seok Lee, Eun Young Kim, Himanshu Chandra, Baek-Lok Oh y Jihoon Oh (2020), "Severe COVID-19 Illness: Risk Factors and Its Burden on Critical Care Resources", Frontiers in Medicine, vol. 7, artículo núm. 583060. https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmed.2020.583060/full (Acceso el 26 de octubre de 2021)

9. ¿Hacia dónde va la hegemonía estadounidense? Una perspectiva histórica

Robert Boyer, IDA[390]

Introducción

Desde hace mucho tiempo y de forma recurrente, los investigadores de todas las disciplinas se preguntan por la evolución del liderazgo de Estados Unidos (Keohane, 1984). Las controversias y las tomas de postura son múltiples, pues, dependiendo de su punto de vista, algunos autores privilegian la continuidad, mientras que otros insisten en la erosión del poderío estadounidense. Por lo tanto, es buen método preguntarse por los diversos componentes que contribuyen a la especificidad de la posición de Estados Unidos en materia de relaciones internacionales. ¿Qué lugar ocupa la economía en la preeminencia del punto de vista estadounidense en los análisis geopolíticos? En ese respecto, el poder del sistema productivo no se debe pasar por alto, pues la política económica tiende a favorecer su expresión y su permanencia (I). Una vez presentada una taxonomía de los componentes del liderazgo, ¿cómo se analiza la evolución de la posición de Estados Unidos desde 1945 hasta nuestros días? No se puede subestimar la multiplicidad de las transformaciones a las cuales tanto la política monetaria como la fiscal han tenido que adaptarse. No se observa permanencia ni colapso, sino un proceso de reconfiguraciones sucesivas, sin olvidar nunca de que las relaciones internacionales también están afectadas por él (II). A inicios de la década de 2020, prevalece una configuración muy particular del liderazgo estadounidense. ¿Será importante mostrar las diferencias que ésta tiene respecto al periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial? ¿En qué medida esta configuración ha respondido de manera eficaz a la sucesión de crisis financieras, la irrupción de la pandemia y, en tiempos más recientes, al conflicto abierto de la invasión de Ucrania por parte de Rusia? Sin duda, uno de los mayores cambios es el aumento de múltiples incertidumbres que vuelven problemático el ejercicio de un liderazgo (III).

390. Traducido por Ana Inés Fernández Ayala.

9.1 El periodo después de la Segunda Guerra Mundial: una hegemonía asumida

No hay una definición simple de hegemonía. Ese término, por lo demás distinto del de liderazgo, que supone una preeminencia del poder blando en relación con aquello que tradicionalmente constituye su núcleo duro, a saber, la capacidad de imponer a otros gobiernos políticas que no habrían elegido de forma espontánea en función de sus intereses particulares (Badie y Vidal, 2020). *A priori*, cuatro componentes principales definen la hegemonía entendida como posición dominante en relaciones internacionales. En primerísimo lugar, la capacidad militar y su movilización en función de una estrategia diplomática han perdurado a lo largo de los siglos. Desde el surgimiento del capitalismo comercial, luego industrial y finalmente financiero, dominar un paradigma productivo generador de riqueza se ha convertido en la condición que permite una hegemonía que combine la búsqueda del poder y de la riqueza. En las sociedades modernas, donde dominan los espacios de comunicación, proponer una cultura y un modelo de organización política y social contribuye mucho a la aceptación de relaciones de poder asimétricas entre países miembros de una misma comunidad internacional (Nye, 2004). Hasta entonces puede intervenir el componente que reúne política monetaria, política fiscal y capacidad de endeudamiento. En nuestros días, el poderío militar, el dinamismo económico, la influencia cultural y la capacidad de dirigir políticas nacionales soberanas —independientes de todo diálogo con otros socios— suelen ser interdependientes.

9.1.1 El excepcionalismo de Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial

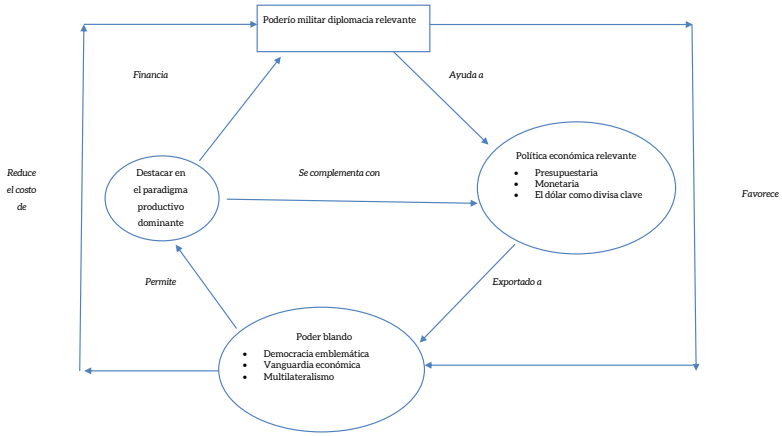
Si seguimos los análisis de Charles Kindleberger (1996), el periodo tras la Segunda Guerra Mundial ratificó el fin del dominio del imperio Británico a favor del aumento del poderío de Estados Unidos: si bien Europa terminó en ruinas y dividida, el curso mismo de la guerra aceleró la maduración de la producción en masa aplicada al armamento, cuyos principios se acondicionaron de inmediato a la economía de paz. El desempeño resultante

fue tan extraordinario que suscitó misiones de parte de la mayoría de los gobiernos para adaptar los métodos correspondientes a su país.

En términos bélicos, nada de lo que se observaba en Europa y Asia podía compararse con el poderío del sector militar estadounidense. La carrera hacia el armamento nuclear, en rivalidad con la Unión Soviética, manifestó esa concentración extrema de los medios militares en los dos polos de la Guerra Fría. La difusión del modelo estadounidense no se debió tanto a la fuerza armada, sino a la seducción del estilo de vida que se transmitía por medio del cine, la literatura, los productos cotidianos y los electrodomésticos. Tampoco podemos olvidar la lucha entre el régimen liberal y el colectivista: Estados Unidos se presentaba como el defensor y propagandista de la democracia, pero también del multilateralismo. En la época de los mercados, incluidos los financieros, estrictamente supervisados por el poder público, la conducta de la política económica cotidiana no parecía ser un componente esencial de la hegemonía estadounidense.

A partir de la convergencia de todos los atributos del poderío (Figura 1) se plantea la pregunta de su posible erosión debido al ascenso de competidores cuya economía se ha reactivado y modernizado bajo el impulso del "modelo estadounidense".

Figura 1 - Las preocupaciones económicas al interior del liderazgo de Estados Unidos



9.1.2. Un paradigma productivo fordista, vector de una prosperidad sin precedentes

El colapso del régimen soviético en la URSS demostró que una economía cuyo desempeño no deja de declinar no puede satisfacer el imperativo del poderío militar sin afectar de forma negativa el nivel de vida de su población (Sapir, 1992). Por el contrario, en nuestros días, el dinamismo del crecimiento de China le ha permitido a dicho país formar progresivamente una defensa nacional moderna sin penalizar necesariamente el nivel de vida de su población. En retrospectiva, la misma configuración prevalecía a partir de 1950 en Estados Unidos: la estabilidad y la amplitud de las ganancias productivas a mediano y largo plazo permitieron satisfacer las demandas de los ciudadanos de tener acceso a un mayor bienestar y, a la vez, mantener la rentabilidad de las grandes empresas, mientras se desarrollaban ambiciosos programas de gasto público en materia educativa —el Proyecto de Ley de los G.I., por ejemplo—, en investigación y en la constitución de un sector de defensa eficaz. Ésa es una de las enseñanzas de la teoría de la

regulación, originada en el análisis de las transformaciones del capitalismo estadounidense (Aglietta, 2015).

De cierta manera, desde hace más de un siglo, no hay una hegemonía basada en el dominio militar que no dependa a mediano y largo plazo de la prosperidad y el dinamismo económico. Dicho sea de paso, esa enseñanza también aplica al colapso del Tercer Reich, durante un tiempo alimentado por una economía movilizada por la guerra, pero que pereció porque la conquista de territorios pone en riesgo la viabilidad económica de un régimen. ¿No es significativo que numerosas obras sobre el apogeo chino hagan hincapié en esa complementariedad entre el restablecimiento del desempeño económico y la afirmación del poder a escala nacional (Schell y Delury, 2013) en el espacio internacional?

9.1.3 El "fine tuning" de las políticas fiscal y monetaria estabilizó el nuevo régimen

Cuando en el periodo de entreguerras prevalecía la hipótesis del equilibrio casi cibernético de la economía de mercado, la crisis de 1929, y aún más la economía de guerra, reintrodujeron el papel determinante del Estado. En un principio, fue el organizador de la producción gracias a la colaboración entre las grandes empresas industriales y las administraciones del gobierno federal de Estados Unidos. Esa articulación de la intervención pública y la iniciativa privada se encontró a partir de entonces en todas las fases evolutivas de Estados Unidos. Hay que recordar que ésa fue la fuente del aumento de la productividad que permitió satisfacer el alza del consumo y la transformación del estilo de vida. En la bibliografía académica, ese componente schumpeteriano es esencial para comprender la hegemonía económica de Estados Unidos. En efecto, desde 1945, Estados Unidos exploró la frontera tecnológica de forma que siguió siendo la referencia para la mayoría de los gobiernos del mundo. Además, el optimismo estadounidense propagaba la creencia en una prosperidad siempre más extendida y sin límites. Las perspectivas institucionalistas, por su parte, insistían en la conversión de esos dividendos del progreso por medio de la institucionalización del crecimiento de los salarios reales. Podríamos invocar la imagen de

una sinergia entre innovación tecnológica e institucional. Ésa es la esencia del análisis de los modelos de crecimiento según la teoría de la regulación (Boyer y Saillard, 2001).

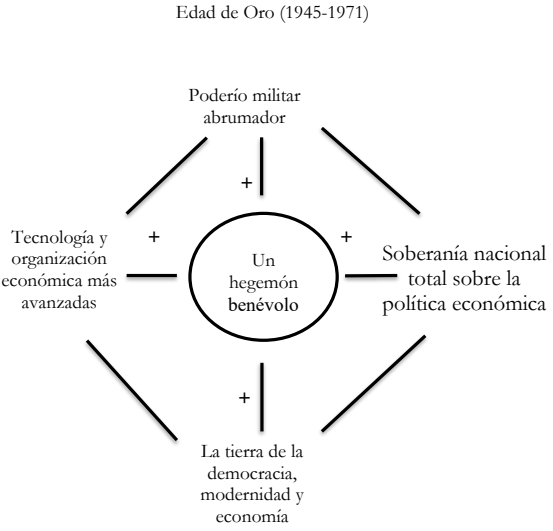
Por lo tanto, no parece algo fundamentado atribuir a la revolución keynesiana la exclusividad de ese cambio de régimen económico. De hecho, ella aclara y justifica el nuevo papel del Estado en la estabilización de la coyuntura por medio de la búsqueda de la mejor combinación entre políticas monetaria y fiscal, calificada de *policy mix*. Mientras que Keynes mismo expresaba su desconfianza ante la formalización de su teoría, en Estados Unidos sus adeptos no dudaron en derivar de ella herramientas de gestión pragmáticas, gracias a la construcción de los primerísimos modelos econométricos. El análisis económico les brindó un marco a los encargados de tomar decisiones públicas: en función de sus preferencias políticas/ideológicas, debían mediar entre la inflación y el desempleo. El nivel de déficit público y la tasa de intervención del Banco Central debían movilizarse de la mejor manera para poner en marcha la decisión política.

Esa adaptación de la *Teoría General* corresponde a las características de la forma de regulación utilizada en Estados Unidos. Todo mercado laboral que desee mantener una flexibilidad extraordinaria necesita una política contracíclica. De ese modo, cualquier cambio en la coyuntura que de otro modo desembocaría en una depresión acumulativa tan solo provocará una recesión y un crecimiento más modesto. Por eso es notable que, por medio de la progresiva dominación del sistema académico localizado en Estados Unidos, esa concepción haya hecho escuela y se haya difundido en la mayoría de los países de vieja industrialización (Boyer, 2021) hasta el punto de constituir el equivalente a una ortodoxia que difundían los manuales de macroeconomía, traducidos a todos los idiomas. Hasta los años setenta, ese vector de la hegemonía estadounidense no podía pasarse por alto. En efecto, políticos y expertos analizaban la coyuntura propia de sus países a través de la lente que había contribuido al éxito de la economía estadounidense.

Cuando la concepción keynesiana entró en crisis, otras teorías forjadas en Estados Unidos —el monetarismo, la economía de la oferta, la hipótesis de las anticipaciones racionales, la nueva macroeconomía clásica— se difundieron de la misma manera por medio de las organizaciones interna-

cionales, de hecho dominadas por Estados Unidos. Eso justifica la presencia de este capítulo en la presente obra. La concepción general de la política económica es un componente del poder blando que no carece de importancia. Puede, por ejemplo, instar a los gobiernos a adoptar políticas que no correspondan necesariamente con la realidad de su situación nacional, pero que consoliden la influencia de Estados Unidos.

Figura 2 - Un hegemón abrumador pero/y benévolo



9.1.4 Un hegemón benévolo

Si se hace el balance de la posición de Estados Unidos al inicio de los años setenta, sorprende constatar el cúmulo de todas las fuentes de hegemonía antes mencionadas. La superioridad militar estadounidense no dejaba duda aun tomando en cuenta que la Unión Soviética de la época se lanzó en una carrera armamentística sabiendo que ni Alemania ni Japón tenían ya acceso a una defensa independiente. En el orden económico, el paradigma

productivo de Estados Unidos le aseguró una prosperidad que le facilitó la intermediación política, porque tenía el privilegio de compartir riquezas en aumento permanente. Mejor aún, la adopción de sus principios les permitió a Europa y a Japón, y después a Corea, comenzar a recuperarse sin entrar en competencia con él.

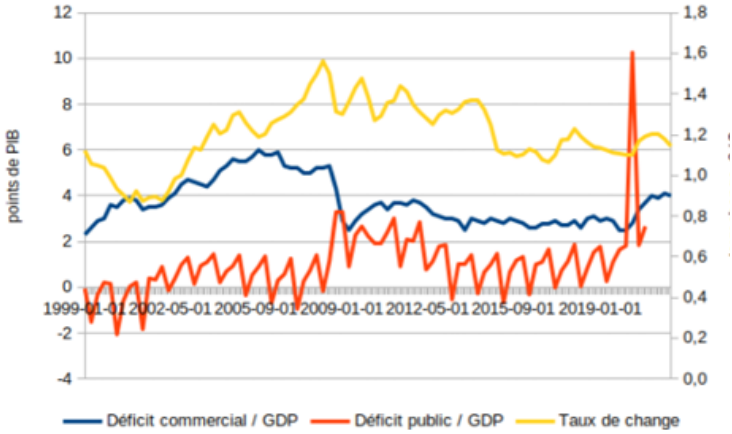
En la competencia entre el régimen occidental, fundado en la libertad del mercado y el imperativo de la democracia, y el soviético, construido por el contrario sobre la voluntad de control de la economía por un poder político monopolizado por el Partido Comunista, Estados Unidos representaba el centro de operaciones de los países europeos y de Asia del Este. Además, todas las instituciones de la Organización de Naciones Unidas estaban fundamentadas en el principio del multilateralismo para dirimir los conflictos propios de las relaciones internacionales. De nuevo, el punto focal era Estados Unidos, al grado de que la Estatua de la Libertad se convirtió en el emblema del mundo occidental.

En un régimen de tipos de cambio fijos, los distintos gobiernos podían contar con la estabilidad de la *pax americana* para llevar a buen puerto su política económica. Así, las enseñanzas de los manuales de macroeconomía eran operantes y contribuyeron a formar una nueva generación de expertos y economistas. De hecho, lejos de ser un hegemón que prosperara a costa de sus socios, Estados Unidos logró conciliar, sin muchas dificultades, la defensa de sus intereses nacionales y la preservación del orden mundial, gracias a las instituciones que contribuyó en gran parte a fundar tras la Segunda Guerra Mundial (Figura 2).

9.2 Una recomposición progresiva de las fuentes económicas de la hegemonía

Esa configuración excepcional se transformó progresivamente bajo el efecto mismo de la influencia internacional de Estados Unidos y del dinamismo de la innovación que constituía la esencia de ese capitalismo.

Figura 3: Déficit comercial y tipo de cambio euro/dólar, déficit público Estados Unidos (1999-2019), datos trimestrales



[Puntos de PIB
Tipo de cambio €/$
Déficit comercial/PIB
Déficit público/PIB
Tipo de cambio]

Fuente: Elaboración propia a partir de las series descritas en el anexo.

9.2.2. El regreso de la confianza en el dólar convierte a Wall Street en el centro financiero del mundo

La crisis financiera de 2008 se propagó al resto del mundo, y en particular a la Unión Europea. En 2011 provocó una crisis del euro, pues los financieros especularon sobre la salida del euro en los países miembros cuya deuda pública era más elevada. El estallido de la burbuja especulativa de la energía y las materias primas desató una tercera crisis que afectó menos a Estados Unidos que a sus competidores. Así, el euro perdió atractivo —aunque sólo fuera porque, al intentar defender su solidez, los europeos ralentizaron la recuperación de la crisis—, mientras que el Tesoro estadounidense tenía toda la flexibilidad que deseara para hacer planes vigorosos de apoyo a la economía. Así, la autonomía presupuestaria fue movilizada por completo

entre 2008 y 2012, y el tipo de cambio euro/dólar se estabilizó a favor de Estados Unidos a partir de 2015 (ver Figura 3).

Esa permanencia del dólar como moneda internacional en la cual operaba la mayoría del comercio internacional, también reforzada por la ley de extraterritorialidad que concernía a todas las transacciones en dólares, convirtió a Wall Street en el lugar donde se equilibraban los flujos internacionales de capital. Los Tesoros del mundo entero compraban títulos de Estados Unidos y, a la inversa, los fondos de inversión buscaban inversiones lucrativas por doquier. Por eso, la remuneración de esas inversiones directas y sobre todo de cartera contribuyeron al equilibrio de la balanza de pagos, lo que volvió sostenible la permanencia de un déficit comercial comprendido entre el 2% y el 3% del PIB.

Así, la fuente del liderazgo ya no era la potencia del sistema productivo situado en el territorio nacional, pues los gigantes tecnológicos tomaron el relevo del fordismo en la organización de las cadenas globales de valor que optimizaban el rendimiento de su capital. La ventaja competitiva de Estados Unidos pasó a ser su política monetaria. Tradicionalmente, la política monetaria, de la mano con la fiscal, mediaba entre inflación y desempleo; sin embargo, desde la década del 2000, más bien aspira a garantizar la estabilidad financiera evitando que las burbujas especulativas provoquen una depresión como la observada en el periodo de entreguerras (Boyer, 2022). Así se inventó el Quantitative Easing, que consistía en monetizar los activos tóxicos producidos por la titulización masiva de créditos inmobiliarios concedidos a familias incapacitadas para pagarlos.

En ese contexto, la tasa de intervención de la Reserva Federal se convirtió en una de las variables clave que permiten el ejercicio del liderazgo estadounidense. La originalidad del periodo posterior a 2008 claramente provino de un cambio de perspectiva (Figura 4).

Durante la Edad de Oro, la tasa de interés real se movilizaba tanto para enfriar la inflación como para reanimar la actividad. Sin embargo, de ciclo en ciclo, la inflación se aceleró hasta el grado de obligar a Paul Volker, en 1981, a elevar a 20% la tasa de intervención de la FED para romper la espiral inflacionista, cuya tasa era de dos cifras. Ese cambio repercutió en todas las demás economías y marcó la entrada en otro periodo.

Figura 4: Las tres fases de la política monetaria y el excepcionalismo del periodo iniciado a partir de 2008

[Índice de precio para el consumidor para todos los consumidores urbanos: todos los artículos excepto comida y energía
Tasa de fondos federales efectiva
Cambio porcentual desde el año anterior para (índice 1982-1984=100), porcentaje]

Fuente: https://Fred.stlouisfed.org/graph/?g=6TK

La era de 1982 a 2008 estuvo dominada por el regreso de las concepciones monetarizadas que convierten el control de la inflación en el único objetivo del Banco Central, porque la inflación es, en todo tiempo y lugar, un fenómeno monetario (Friedman, 1970). Sin embargo, desde el estallido de la burbuja de internet en 2000, el sistema financiero se mantenía estable y la política monetaria se convirtió en defensora del capitalismo accionista. Eso generó una tasa de interés real positiva, pues la tasa de inflación era bastante inferior a la tasa efectiva de intervención de la FED. Estamos, por lo tanto, ante una segunda configuración, caracterizada por la transformación de los objetivos y las herramientas de los bancos centrales (Blinder, 1999).

Desde entonces, la política monetaria se convirtió en auxiliar de la fiscal, que debe compensar las pérdidas del sector financiero, pues permite cubrir los riesgos ligados con la pandemia y las decisiones públicas desti-

nadas a frenar su propagación (Gordon, 2021). El refinanciamiento en el Banco Central se volvió gratuito y su balance explotó bajo el efecto de las compras de títulos de dudosa calidad a todos los niveles. Llegó la hora de la teoría monetaria moderna (Kelton, 2020), que de forma optimista postula que todo programa presupuestario consigue financiamiento con facilidad, precisamente debido a que las deudas públicas en dólares son aceptadas, e incluso buscadas, en el mundo entero. ¿No es ésa una prueba de la resiliencia del liderazgo de Estados Unidos? Su comunidad académica incluso es capaz de justificar lo que durante mucho tiempo fue considerado una herejía; un buen ejemplo de poder blando donde lo haya.

9.2.3. El presupuesto socializa las pérdidas de la crisis financiera de 2008 y, más tarde, las ligadas al COVID-19

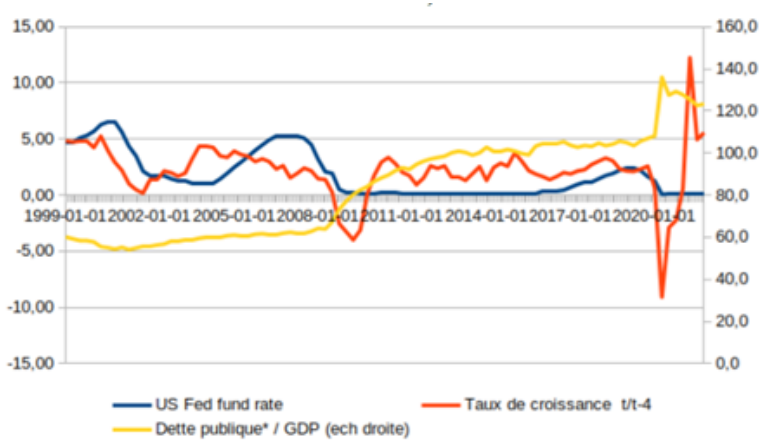
Es importante subrayar la originalidad de esta coyuntura política y económica. Durante la Edad de Oro del crecimiento estadounidense, todo desbocamiento de los déficits públicos se traducía en un aumento de la tasa de interés que inflaba el costo para las finanzas públicas, es decir, un límite claro a una fuga hacia adelante. Rápidamente se imponía un regreso de la política económica en favor de una reducción del gasto, es decir, una cura de austeridad. No ha habido nada parecido desde 2009: los cargos de interés de la deuda pública se reducen mientras que su volumen no deja de crecer. Tras una tentativa de vuelta a la normalidad de una economía de crédito con un inicio de aumento a la tasa de intervención de la FED de 2017 a 2019, la irrupción del COVID-19 precipitó la reanudación de la política no convencional de tasa de interés nula en materia de refinanciamiento de los créditos por parte del Banco Central (Figura 5).

9.2.1 Fin del fordismo, competencia e internacionalización: una ruptura importante del régimen económico

En primer lugar, el paradigma productivo estadounidense hizo escuela y suscitó los "milagros" europeo y japonés: entonces su industria entró en competencia con la estadounidense, lo que demuestra la penetración de su mercado en los años ochenta. Pero otros dos sucesos fueron lo que provocó la aparición y más tarde la permanencia de un déficit de la balanza comercial, que se volvió estructural más allá de su perfil cíclico. La puesta en marcha del tratado de libre comercio con Canadá y México en 1994 marcó una primera reorganización de las cadenas de producción de las empresas, en particular en los sectores automotriz y electrónico, es decir, en los sectores insignia del fordismo estadounidense. Una segunda etapa inició con la admisión de China en la Organización Mundial del Comercio en 2001. Ésa fue la señal de una intensa deslocalización de las cadenas de valor de las multinacionales, cuya sede social se mantuvo en Estados Unidos. En consecuencia, el déficit de la balanza comercial alcanzó un nivel sin precedentes en vísperas de la gran crisis financiera de 2008 (Figura 3).

Entonces, la comunidad internacional llegó a dudar de la solidez del dólar al punto de provocar una fuerte apreciación del euro en relación con él. Los responsables de Estados Unidos percibieron por primera vez una amenaza a su hegemonía. Simétricamente, la coherencia del modo de crecimiento interno quedó amenazado, pues las importaciones provenientes de China y Asia eran lo que sostenía el nivel de vida de los asalariados, pero el estancamiento de la productividad —a pesar de la difusión de las tecnologías de la información y de la comunicación— hizo que su bienestar empeorara. Así, Estados Unidos se volvió dependiente algunos de sus socios, y esa interdependencia afectó su soberanía, que ya no era total, aunque persistiera una asimetría importante a su favor. Hay que incorporar las reacciones de los socios en el ejercicio de la hegemonía que se transforma en liderazgo.

Figura 5: A partir de 2009, la debilidad de la tasa de interés permite una explosión de la deuda pública



[Tasa de la Reserva Federal de Estados Unidos
Deuda pública* / PIB (escala de la derecha)
Tasa de crecimiento t/t-4]

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes detalladas en el anexo

Así, la política monetaria se puso al servicio de la fiscal, pues era cuestión de interés general. Eso significa el abandono de la doctrina del periodo anterior, fundado en la necesidad de bancos centrales independientes para eliminar el peligro de un financiamiento monetario de los déficits públicos. Esa innovación sorprendente —una vuelta al pasado de la posguerra en un mundo subyugado por las promesas del neoliberalismo— terminó por expandirse en casi la totalidad de las economías de vieja industrialización. Lo que el gobierno japonés había inaugurado ante la incomprensión general en respuesta al estallido de una burbuja especulativa (Krugman, 1998) se ha convertido en ortodoxia. Sin embargo, tras tres décadas, la economía japonesa no ha logrado superar un casi estancamiento, a pesar de un crecimiento continuo de la deuda pública en relación con el PIB. ¿Lo logrará Estados Unidos?

9.3 Fortalezas y debilidades del liderazgo de Estados Unidos en la década de 2020

De hecho, los gobiernos de Estados Unidos disponen de ventajas, pero también de responsabilidades, que no tienen sus homólogos japoneses. No obstante, la hegemonía ejercida desde Washington ya no es tan absoluta como en el pasado. Tal es el hilo conductor de la presente obra (Vagnoux y Stricof, 2022).

9.3.1. ¿Cómo salir del Quantitative Easing?

La facilidad de acceso al crédito y su bajo costo favorecieron la toma de riesgos y orientaron la inversión hacia las ganancias especulativas, a tal grado que se sucedieron los desbocamientos en la nueva economía, luego en la industria inmobiliaria y finalmente en la energía, los recursos naturales y los productos agrícolas. Eso generó una asignación de capital desfavorable al capital productivo, pero también —y de una forma mucho más grave— al restablecimiento de las ganancias de productividad, piedra angular de una prosperidad económica recobrada. Ésa es una de las interpretaciones de un

estancamiento secular. El aumento de la deuda pública sería la consecuencia de ese bloqueo.

¿Cómo salir de él sino reintroduciendo tasas de interés suficientemente altas para que la inversión vuelva a hallar las necesidades de la economía real? Sin embargo, la puesta en marcha de ese principio sano ataca de lleno la lógica de una acumulación impulsada por la innovación y la globalización financiera. Hay un gran riesgo de que esa estrategia provoque un pánico financiero que exija un nuevo plan de rescate o de apoyo estatal. El Quantitative Easing fue adoptado de urgencia, sin un análisis de sus condiciones de éxito. Perdura y nadie tiene la receta, mucho menos la teoría, que permita salir de esa trampa de tasas de interés reales fuertemente negativas. Controlar el dólar ciertamente puede facilitar esa búsqueda, pero también la puede complicar.

9.3.2. Una inflación difícil de contener tan sólo con la política monetaria

En efecto, demasiados gobiernos pensaron que el apoyo a la economía podía sustituir de forma duradera una victoria contra el COVID-19. De hecho, teniendo en cuenta la imposibilidad de consumir ciertos servicios, las familias acumularon un ahorro obligatorio. El gobierno de Estados Unidos lanzó un plan complementario de reactivación, muy generoso, que aunó sus efectos expansionistas a los de la liberación del ahorro forzado. La economía ahora tropieza con distintos casos de escasez, tanto de mano de obra como de componentes esenciales producidos en el seno de las cadenas de valor internacionales. En 2022, el ritmo de la inflación fue notablemente más elevado en Estados Unidos.

Es cierto que un endurecimiento de la política monetaria puede evitar que se vuelva a formar una espiral precio-salario como la observada en los años sesenta, pero tiene poco impacto en la escasez que se manifiesta a nivel mundial por los componentes electrónicos, los metales raros y la energía. Si la guerra de Rusia se alargara, agravaría aún más el dilema al que se enfrentan los bancos centrales: ¿arriesgarse a un arraigo duradero de la inflación esperada o precipitar un aumento brutal de su tasa de intervención y un alto a su compra de títulos públicos, fuente de una recesión más

o menos profunda? Hay que despedirse de la *policy mix* que organizaba el *stop and go* de la época dorada. Le corresponde al liderazgo estadounidense encontrar una política económica para esta nueva época.

9.3.3 Una ventaja inesperada: la autonomía energética.

Ya subrayamos que los gigantes tecnológicos construyeron su posición dominante desbordando en gran medida el territorio nacional. Ese movimiento es favorable a los capitales estadounidenses que siguen explorando la frontera tecnológica y organizacional, pero contribuye mucho menos a la defensa del nivel de vida de los ciudadanos cuyas competencias no son requeridas por ese paradigma productivo. De ahí resulta una polarización de la sociedad en dos grupos con intereses y concepciones antagónicos. La intermediación por medio del sistema político se encuentra comprometida hasta el punto de haber suscitado el ataque al Capitolio del 6 de enero de 2021. ¿No fue ése un golpe terrible a los principios democráticos de los que Estados Unidos se autoproclamaba portador, es decir, a un componente importante de su poder blando?

Paradójicamente, los altibajos del precio del petróleo permitieron desarrollar el petróleo y el gas de esquisto al grado de transformar a Estados Unidos, antes importador, en un país con un ligero excedente. En todo caso, ya es independiente en materia energética, lo que se vuelve valioso ahora que los desórdenes de las relaciones internacionales precarizan los suministros tanto de Europa como de Asia. Se notan de nuevo los reajustes permanentes del liderazgo y la reconfiguración de sus componentes.

9.3.4. ¿La vuelta de lo militar, pero de qué doctrina?

Tras la caída del muro de Berlín, la mayoría de los expertos había pronosticado la desaparición de los conflictos bélicos tradicionales. En consecuencia, los gobiernos redujeron de forma considerable su defensa militar. Ese movimiento también caracteriza a Estados Unidos, pero sigue siendo la primera potencia militar. Sin embargo, no han faltado decepciones, desde

Vietnam e Irán hasta los fracasos de Iraq y Afganistán. ¿Cuáles deberían ser los objetivos de la diplomacia y cómo decidir en consecuencia en materia de defensa?

Esa pregunta se renovó con la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Parece que la capacidad militar de Estados Unidos de nuevo es esencial y que contribuye a reforzar su prominencia, en comparación con el retraso considerable de la Unión Europea en términos geopolíticos. El euro está debilitado por ello porque no es la expresión de un poder político, al contrario del dólar. ¿No es ésta una ucronía sorprendente, pues de nuevo la capacidad militar es un componente determinante de la soberanía nacional, incluso en materia monetaria?

9.3.5 En un mundo incierto y conflictivo, el dólar sigue siendo la moneda refugio.

En 2022, ¿cuáles son las fuerzas que trabajan el liderazgo de Estados Unidos? ¿Hay que anticipar que *la inflación* escapa al control de las autoridades al grado de comprometer la confianza en el dólar como moneda de pago e instrumento de inversión? Ciertamente los planes de apoyo demasiado generosos empujaron la inflación más alto que en la Unión Europea, pero eso reduce el poder adquisitivo y por lo tanto la demanda interna, lo que contribuye a estabilizar la economía, sin olvidar que la explosión del precio de la energía beneficia a los productores estadounidenses de gas de esquisto y ya no a los países de la OPEP.

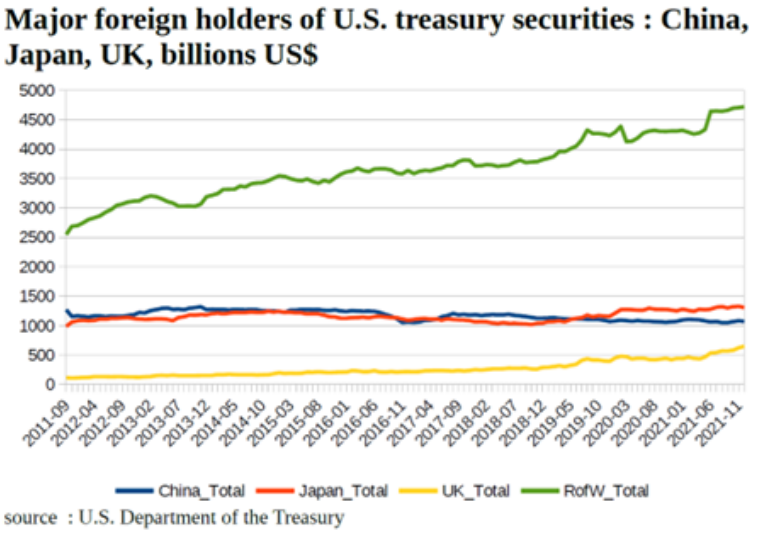
La entrada en una rivalidad sistémica con China y luego la pandemia pusieron en evidencia el peligro de la dependencia de productores lejanos. La reconstitución de un *sistema productivo moderno*_y conforme al imperativo de soberanía nacional volvió a ser una prioridad. Sin embargo, la historia sugiere que ésa es una de las condiciones del ejercicio del poder en el seno de las relaciones internacionales. Tal es la meta del vasto plan presentado ante el Congreso por el presidente Biden.

El *volumen de la deuda pública* como proporción del PIB sin duda ha crecido rápidamente desde 2020 (ver Figura 5), pero ésa era la respuesta necesaria a la pandemia según un movimiento que supera las divisiones ideoló-

gicas tradicionales sobre los papeles respectivos del Estado y del mercado. En las comparaciones internacionales, bastantes países están aún más endeudados que Estados Unidos y no gozan del privilegio del dólar. Por lo demás, el proyecto piloto de la OCDE que instituye una *tasa mínima de gravamen* a las ganancias de las multinacionales va en el sentido de aumentar la base fiscal sin penalizar el atractivo del territorio estadounidense.

¿Se observa una mayor desconfianza a los títulos del tesoro de Estados Unidos? Podría temerse una silenciosa suspensión de compras por parte del Banco Central Chino y la tentación de muchos gobiernos de alejarse de la deuda de Estados Unidos. De momento, los datos disponibles (Figura 6) invalidan ese pronóstico. Por un lado, China, Japón y, en tiempos más recientes, el Reino Unido son sus primeros tres acreedores. Por el otro, una miríada de otros gobiernos acepta mantener en el balance de su Banco Central un volumen considerable y creciente de títulos públicos emitidos por Estados Unidos. ¿No es ése un signo del credo según el cual, en un mundo cada vez más incierto y peligroso, quienes toman las decisiones creen en cierta persistencia de la hegemonía de ese país? Ni el yuan ni el euro parecen de momento amenazar el "privilegio exorbitante" del dólar.

Figura 6: El mundo entero, incluida China, sigue comprando bonos del Tesoro de Estados Unidos.



[Principales tenedores extranjeros de bonos del tesoro estadounidenses: China, Japón, Reino Unido, miles de millones de US$
China_Total
Japón_Total
Reino Unido_Total
Resto del Mundo_Total

Fuente: Departamento del Tesoro de los Estados Unidos]

Ninguna amenaza importante parece pender sobre la *resiliencia de la balanza de pagos* de Estados Unidos. En efecto, la entrada de capital y la remuneración de las multinacionales reequilibran la balanza comercial que, por lo demás, desde 2014 se había estabilizado alrededor del 3% del PIB antes de deteriorarse de nuevo debido a que el apoyo a la economía fue más pronunciado en Estados Unidos que en otros lugares en respuesta al COVID-19 (Figura 3). También hay que señalar una estabilización del tipo de cambio entre el euro y el dólar desde 2015, a un nivel intermedio entre

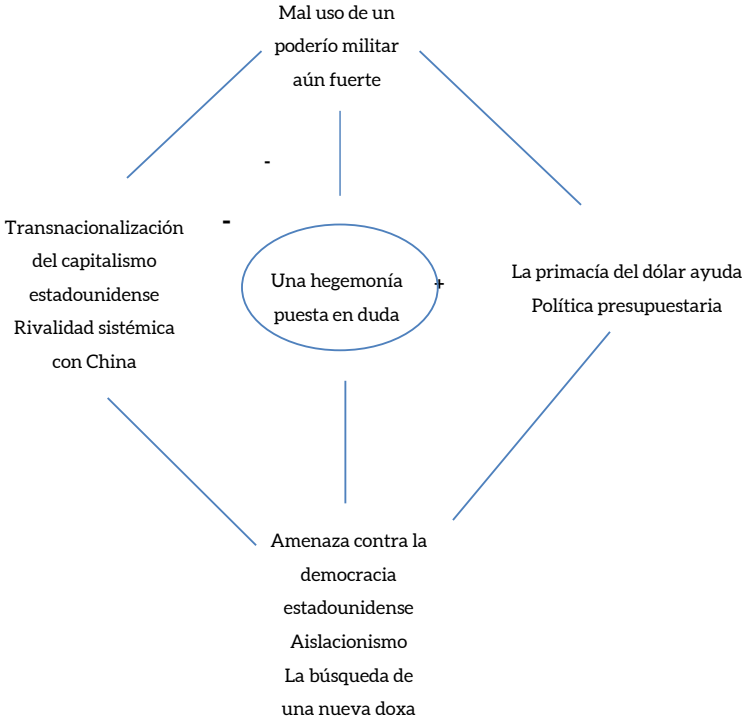
los dos extremos que hemos visto. Sin duda, la invasión de Ucrania por parte de Rusia cambia las cosas, pero *a priori* a favor de Estados Unidos y no de la Unión Europea, que es la zona de la economía mundial más afectada por el conflicto.

Por último, el *mundo académico* sigue evolucionando bajo el impulso de innovaciones invocadas por la respuesta a los problemas de política económica enfrentados por Estados Unidos. Con el retorno de una política presupuestaria activa inicia una actualización de la teoría económica. ¿No es irónico que los europeos reciban los primeros planes del presidente Biden como una novedad que el viejo continente debería seguir? De hecho, el apoyo a la economía y a la cohesión social siempre han sido tentativas de adaptación propias del tipo de capitalismo europeo fundado sobre una cobertura social vasta. Por el contrario, los europeos se sintieron poco inspirados a teorizar sus propios modelos de capitalismo y lograr así responder mejor a las especificidades de la Unión Europea.

9.3.6. Un liderazgo más frágil: COVID-19

Así, el capitalismo estadounidense y el papel de Washington en las relaciones internacionales han cambiado mucho desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Basta con comparar la Figura 7 con su equivalente en el pasado, la Figura 2.

Figura 7 - Un hegemón puesto en duda en la década de 2020



- La aplastante supremacía tecnológica y organizacional fue reemplazada por una transnacionalización de las empresas estadounidenses, como lo demuestra el capitalismo de plataformas que se ha difundido por el mundo entero. Éste entra en conflicto con la dinámica del capitalismo chino, fundado en una lógica completamente distinta.

- De la misma manera, Estados Unidos sigue siendo una *potencia militar* impresionante, pero eso no basta para compensar sus errores estratégicos en materia geopolítica, como lo demuestran los mediocres resultados de la mayoría de sus intervenciones, en particular en Iraq y Afganistán. Para los aliados de Estados Unidos, la protección militar

se ha vuelto más incierta y la dramática invasión de Ucrania por parte de Rusia subraya la debilidad geopolítica europea. Lógicamente, esto debería suscitar un esfuerzo de cooperación en términos de diplomacia y de defensa europea.

- La autonomía de decisión casi total de la *policy mix* entre presupuesto, impuestos y moneda le cedió el lugar al mejor uso posible del dólar, siempre central en las relaciones financieras internacionales. Las autoridades de Washington cada vez deben tener más en cuenta los efectos de rebote que sus decisiones ejercen sobre Europa y Asia. Además, la política estadounidense puede desestabilizar bastantes economías latinoamericanas con estructuras financieras frágiles, pues a sus divisas nacionales les cuesta trabajo imponerse ante el dólar.

- Por el contrario, los demás componentes del poder blando estadounidense se han vuelto mucho más frágiles. La oscilación de los gobiernos de Estados Unidos entre aislacionismo y la renovación del multilateralismo siembra dudas en el resto del mundo. Lo más grave es que el país que estaba a la vanguardia de la democracia ha visto sus instituciones políticas amenazadas a causa de la polarización de su sociedad en dos grupos antagónicos en respuesta al proceso de internacionalización. Eso es aún más inquietante porque una alianza *de facto* entre varios regímenes autoritarios y claramente "iliberales" amenaza la estabilidad del orden internacional.

9.4 Conclusión

Hay una forma convencional de abordar la cuestión de la política económica de Estados Unidos: errores propiamente políticos serían lo que explica primero el déficit público, luego la profundización de un déficit comercial exterior y finalmente la explosión de la deuda pública. Ésos serían los tres factores que afectarían la credibilidad del liderazgo estadounidense. Esa conjunción sólo es válida en un entorno estacionario en el seno de un mundo que se hubiera mantenido intacto desde el final de la Segunda Gue-

rra Mundial. Tras un análisis histórico de periodo largo, el diagnóstico es muy distinto.

1. La modernidad tecnológica y organizacional es la esencia del dinamismo económico de Estados Unidos. Ésa es la base a partir de la cual la hegemonía pasó del imperio Británico al subcontinente Norteamericano. Cantidad de empresas estadounidenses exploran la frontera tecnológica, aunque la competencia sea aguda con Asia y en particular con China. Por su parte, las políticas monetaria y fiscal han contribuido a estabilizar el régimen de crecimiento original fundado en la sincronización de la producción y el consumo de masas, analizado como fordismo. Así, la política económica es un auxiliar, pero no es el recurso esencial de la hegemonía estadounidense.

2. Por lo demás, no hay que pasar por alto el papel de la comunidad académica en la génesis de las representaciones y de las teorías económicas que sirven para esclarecer o justificar las políticas económicas estadounidenses. En efecto, la economía política que se elaboraba en Inglaterra y en Europa le cedió su lugar al análisis económico centrado en la gestión de los problemas enfrentados por la economía de Estados Unidos. Es notable que las organizaciones internacionales como la OCDE y el FMI hayan transmitido concepciones nacidas en Estados Unidos hacia los demás países desarrollados. Por lo tanto, es a través de esa lente que la mayoría de los gobiernos decide su política económica. Ese componente de la hegemonía permanece década tras década. Hoy en día, la academia estadounidense insiste en el papel de la política presupuestaria como complemento necesario de la monetaria. Se trata de un componente notable del poder blando de Estados Unidos.

3. Por el contrario, las bases económicas de la hegemonía han cambiado mucho en el transcurso de las décadas. La ruptura del modelo de crecimiento fordista se manifiesta en una erosión de las ganancias de productividad, lo que intenta superar, sin lograrlo, la profundización del déficit público. En un segundo momento, la competencia internacional reestructura el sistema productivo tanto a través del aumento

del comercio como a través de la inversión directa de Japón y Europa en Estados Unidos y luego de Estados Unidos en el extranjero, en particular en China. Se profundiza entonces un déficit comercial exterior que, más allá de fluctuaciones cíclicas, tiende a agravarse desde los años noventa. En cierta forma, el doble déficit público y comercial es tanto la expresión de decisiones políticas —las de los programas de liberalización— como la consecuencia de la erosión de la base productiva de Estados Unidos.

4. La apertura internacional sin duda deterioró la balanza comercial, pero también convirtió a Wall Street en el centro de la intermediación financiera mundial. Eso se explica por la persistencia del dólar como la única moneda realmente internacional, divisa en la cual se producen los intercambios exteriores. Eso es lo que le da a la política del Banco Central estadounidense un papel determinante en la evolución de la economía mundial. El banquero central que ayer debía mediar entre inflación y desempleo, hoy tiene la tarea de estabilizar las finanzas no sólo de Estados Unidos, sino también del resto del mundo.

5. Por eso, los responsables estadounidenses deben responder por la sucesión de crisis debidas al estallido de burbujas especulativas relacionadas respectivamente con la nueva economía y con las tecnologías de la información, a la toxicidad de las innovaciones financieras o incluso al estancamiento de la cotización de las materias primas. Como primer adepto del Quantitative Easing, Estados Unidos busca la manera de salir de él y reencontrar una economía en la que las tasas de interés reales sean positivas. Sin embargo, están mucho mejor posicionados que sus competidores para lograrlo, pues la credibilidad del dólar está fundamentada en un poderío geopolítico del que no dispone el euro.

6. Así, la hegemonía estadounidense ya no es precisamente la que había instituido el sistema Breton Wood. En efecto, se observa una configuración original. La transnacionalización de la producción ha vuelto al país dependiente de otras economías, en primer lugar, de China. Estados Unidos sigue siendo la primera potencia militar del mundo, pero

se ha demostrado incapaz de superar las dificultades encontradas en Iraq y en Afganistán, al grado de suscitar un repliegue que cuestiona el conflicto abierto de Rusia. En ese contexto, el dólar parece un refugio, lo que facilita la conducta de políticas presupuestarias destinadas a apoyar la actividad económica. Por el contrario, las amenazas que penden sobre la estabilidad política estadounidense afectan la imagen de un país portador del ideal democrático. En resumen, a lo largo de las décadas, la hegemonía antes total e incontestable es ahora parcial y está puesta en entredicho. De nuevo se observa que el componente vinculado con la moneda y el presupuesto no es la esencia de las dudas de la permanencia de la hegemonía estadounidense.

7. Durante todo el periodo se han manifestado diversos riesgos nuevos, para culminar en nuestros días en una serie de incertidumbres particularmente difíciles de superar. Los gobiernos estadounidenses poseen ventajas considerables —el poderío militar y el poder monetario—, pero deben superar el bloqueo de la intermediación política causada por la polarización de la sociedad estadounidense, y la incapacidad de republicanos y demócratas a entablar un diálogo sobre el futuro. Así, esta retrospectiva histórica tan sólo esclarece algunos escenarios posibles, pues muchos más están abiertos merced de sorpresas que pondrán a prueba las capacidades de los gobiernos.

9.5 Anexo: Fuentes estadísticas de las figuras:

Déficit comercial = - serie A019RE1Q156NBEA con:

Serie A019RE1Q156NBEA "Shares of gross domestic product: Net exports of goods and services, Percent, Quarterly, Not Seasonally Adjusted"

Fuente https://fred.stlouisfed.org

Déficit público/PIB: serie GFDEGDQ188S "Federal Debt: Total Public Debt as Percent of Gross Domestic Product, Percent of GDP, Quarterly, Seasonally Adjusted"

Fuente https://fred.stlouisfed.org

Tipo de cambio €/$: 1/serie DEXUSSEU con:

Serie DEXUSEU "U.S. Dollars to Euro Spot Exchange Rate, U.S. Dollars to One Euro, Daily, Not Seasonally Adjusted"

Fuente https://fred.stlouisfed.org

US Fed fund rate: serie FEDPUNDS "Federal Funds Effective Rate, Percent, Quarterly, Not Seasonally Adjusted"

Fuente https://fred.stlouisfed.org

Tasa de crecimiento t/t-4: serie GDPC1_PC1 "Real Gross Domestic Product, Percent Change from Year Ago, Quarterly, Seasonally Adjusted Annual Rate"

Fuente https://fred.stlouisfed.org

Deuda pública/PIB: serie GFDEGDQ188S "Federal Debt: Total Public Debt as Percent of Gross Domestic Product, Percent of GDP, Quarterly, Seasonally Adjusted"

Fuente https://fred.stlouisfed.org

Bibliografía

A

Aglietta Michel (2015), *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*, Verso, Londres.

B

Badie Bertrand, Dominique Vidal (2020), Fin du leadership américain ? *L'état du monde 2020*, La Découverte, París.

Blinder Alan (1999), *Central Banking in Theory and Practice*, MIT Press, Cambridge, EE.UU.

Boyer Robert (2021), *Une discipline sans réflexivité peut-elle être une science ? Epistémologie de l'économie*. Presses de la Sorbonne, París.

Boyer Robert (2022), *The Political Economy of Capitalisms.Theory of Regulation and Crises*, Palgrave, Singapur.

Boyer Robert, Yves Saillard (2001) *Regulation Theory: The State of the Art*, Routledge, Londres.

F

Friedman Milton (1970), *The Counter-Revolution in Monetary Theory*. Documento de Trabajo n°33, IEA, Londres.

G

Gordon Philip (2021), "US Global leadership Amid the Coronavirus Pandemic", Council on Foreign Relations, Nueva York, 28 de abril.

K

Kelton Stephanie (2020), *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and How to Build a Better Economy*, John Murray Press, Londres.

.Keohane Robert (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton.

Kindleberger Charles(1996), *World Economic Primacy: 1500 – 1990*, Oxford University Press, Oxford.

Krugman Paul (1998) Japan's trap, mayo, https://www.princeton.edu/~pkrugman/japans_trap.pdf.

N

Nye Joseph (2004), Soft Power: The Means of Success in World Politics, Public, Nueva York.

S

Sapir Jacques (1992), *Feu le système soviétique ?*, La Découverte, París.

Schell Orville, John Delury (2013), *Wealth and Power*, Random House, Nueva York.

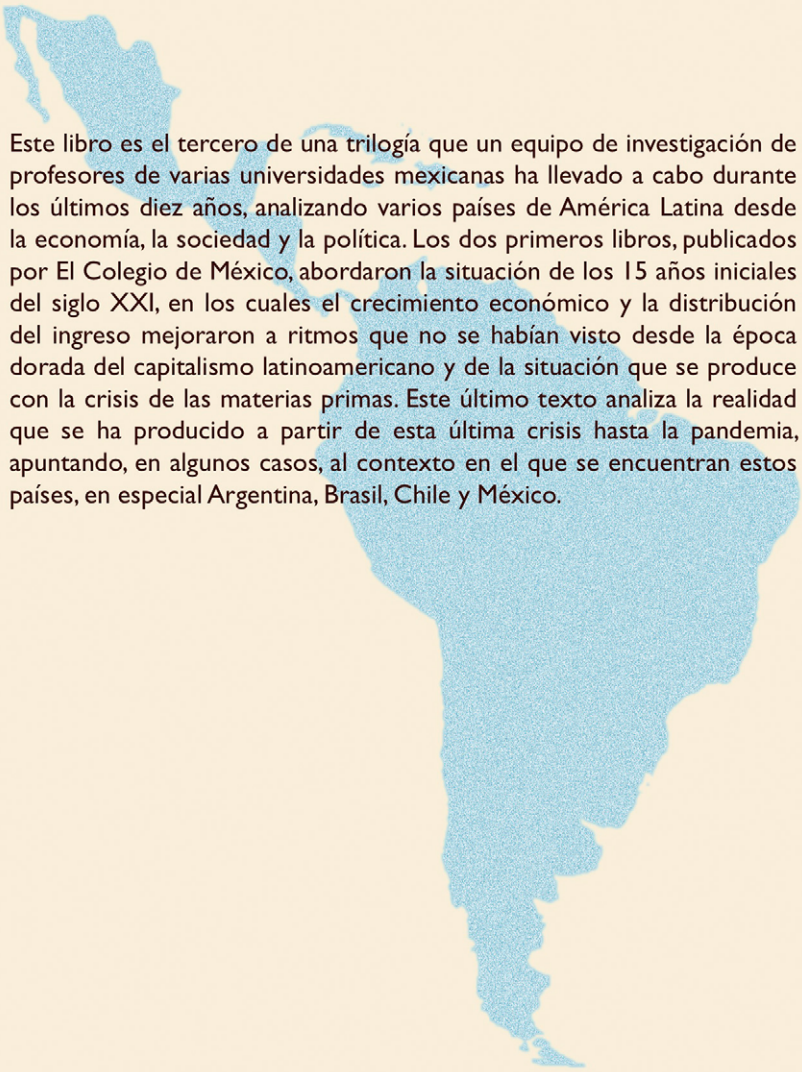
V

Vagnoux Isabelle Michael Stricof (2022), Introduction in *Assessing the Us leadership in a world of uncertainty*, este libro.

VARIEDADES DE CAPITALISMOS: DEL FIN DEL AUGE DE LAS MATERIAS PRIMAS A LA PANDEMIA.

Ilán Bizberg (coordinador)
Alberto Aziz Nassif
Carlos Barba Solano
Graciela Bensusán
Robert Boyer
Daniel Cerdas Sandí
Enrique Valencia Lomelí

Se terminó de editar en julio de 2025 en Divergencias Ediciones
Numancia 39 / Lomas Estrella , Ciudad de México, México.
divergenciasediciones@hotmail.com



Este libro es el tercero de una trilogía que un equipo de investigación de profesores de varias universidades mexicanas ha llevado a cabo durante los últimos diez años, analizando varios países de América Latina desde la economía, la sociedad y la política. Los dos primeros libros, publicados por El Colegio de México, abordaron la situación de los 15 años iniciales del siglo XXI, en los cuales el crecimiento económico y la distribución del ingreso mejoraron a ritmos que no se habían visto desde la época dorada del capitalismo latinoamericano y de la situación que se produce con la crisis de las materias primas. Este último texto analiza la realidad que se ha producido a partir de esta última crisis hasta la pandemia, apuntando, en algunos casos, al contexto en el que se encuentran estos países, en especial Argentina, Brasil, Chile y México.

Cátedra Jorge Alonso

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

RETOS EDITORIAL COOPERATIVA